

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de **DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

“LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO  
EN LIMA METROPOLITANA Y SU RELACIÓN CON  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES EN EL  
MARCO DEL DERECHO URBANÍSTICO EN EL  
PERIODO 2020 - 2021”

Tesis para optar al título profesional de:

**Abogado**

**Autores:**

Jesus Marcos Fernandez Solorzano

Gabriela Rocio Navarro Tarazona

**Asesor:**

Mg. Oscar Fritz Alexander Salazar Gamboa

<https://orcid.org/0000-0003-2522-8741>

Lima - Perú

**JURADO EVALUADOR**

Jurado 1 Presidente(a)	<b>EMILIO AUGUSTO ROSARIO PACAHUALA</b>	<b>40872575</b>
	Nombre y Apellidos	Nº DNI

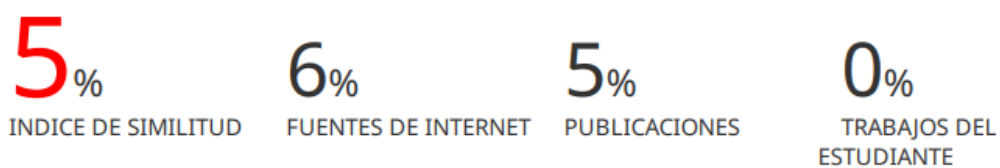
Jurado 2	<b>ANA MARIA ARAUJO HUERTA</b>	<b>44240694</b>
	Nombre y Apellidos	Nº DNI

Jurado 3	<b>RAUL IVAN MORALES VILLEGAS</b>	<b>42639506</b>
	Nombre y Apellidos	Nº DNI

## INFORME SIMILITUD

jsus tesis

### INFORME DE ORIGINALIDAD



### FUENTES PRIMARIAS



Excluir citas      Apagado      Excluir coincidencias < 5%  
Excluir bibliografía      Apagado

## **DEDICATORIA**

A toda mi familia, quienes me apoyaron y me impulsaron en todo momento para concluir la carrera y de manera muy especial a mi hijo Pedro, quien es mi motor y motivo.

Jesús Marcos Fernández Solórzano

A mis padres Adolfo y Yolanda por haberme acompañado a lo largo de esta carrera  
universitaria.

Gabriela Rocío Navarro Tarazona

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecemos principalmente a nuestro asesor Mg. Oscar Fritz Alexander Salazar  
Gamboa por su incondicional apoyo.

Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a todos los docentes de la Facultad  
de Derecho y Ciencias Políticas al habernos impartido sus conocimientos a lo largo de  
estos años.

**Tabla de contenido**

JURADO EVALUADOR	2
INFORME SIMILITUD	3
DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTO	5
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE FIGURAS	10
RESUMEN	11
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	12
<b>1.1 Realidad Problemática</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Formulación del Problema</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Objetivos</b>	<b>16</b>
1.3.1 Objetivo General .....	16
1.3.2 Objetivos Específicos.....	16
<b>1.4 Hipótesis</b>	<b>16</b>
1.4.1 Hipótesis General .....	17
1.4.2 Hipótesis Específicas .....	17
<b>1.5 Justificación</b>	<b>17</b>
<b>1.6 Delimitación del Estudio</b>	<b>17</b>
<b>1.7 Marco Teórico</b>	<b>18</b>
1.7.1 Antecedentes .....	18
1.7.2 Derecho Urbanístico .....	19
1.7.3 Planificación del Desarrollo Urbano.....	23
1.7.4 Políticas Públicas.....	31

1.7.5	Planificación del Desarrollo Urbano en Concordancia con la Política Pública Local	
Provincial	39	
<b>CAPÍTULO II: METODOLOGÍA</b>		<b>46</b>
<b>2.1</b>	<b>Tipo de Investigación</b>	<b>46</b>
2.1.1	Enfoque .....	46
2.1.2	Diseño .....	46
2.1.3	Tipo .....	47
<b>2.2</b>	<b>Población, Muestra y Unidad de Estudio</b>	<b>47</b>
2.2.1	Población .....	47
2.2.2	Muestra.....	48
2.2.3	Unidad de Estudio .....	50
<b>2.3</b>	<b>Métodos, Técnicas e Instrumentos de Recolección</b>	<b>51</b>
2.3.1	Método Inductivo .....	51
2.3.2	Técnicas e Instrumentos de Recolección .....	51
<b>2.4</b>	<b>Procedimiento de Recolección de Datos</b>	<b>52</b>
2.4.1	Validez y Confiabilidad de los Instrumentos .....	54
2.4.2	Aspectos Éticos de la Investigación. ....	55
<b>CAPÍTULO III: RESULTADOS</b>		<b>56</b>
3.1.1.	La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en Chile. ....	56
3.1.2	La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en Ecuador. .	58
3.1.3.	La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en Perú .....	60
<b>3.2.1</b>	<b><i>Las Políticas Públicas y los instrumentos de planificación referido al desarrollo urbano.</i></b>	<b>67</b>
3.2.2	Política Pública Nacional (PNVU) y local provincial de Lima Metropolitana. ....	68
3.2.3	Los Instrumentos de Planificación en las Políticas Públicas .....	71
<b>CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b>		<b>86</b>
<b>4.1</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>86</b>
<b>4.5</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>97</b>





## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Definiciones del Derecho Urbanístico	20
Tabla 2 Temas que abarca el derecho urbanístico	22
Tabla 3 Instrumentos de Planificación de Desarrollo Urbano	25
Tabla 4 Características de las políticas públicas	32
Tabla 5 Situaciones críticas generales	43
Tabla 6 Descripción de la población del trabajo de investigación.	48
Tabla 7 Descripción de la Muestra 1	48
Tabla 8 Descripción de la Muestra 2	49
Tabla 9 Descripción de la Muestra 3	50
Tabla 10 Listado de Unidades de Estudio	50
Tabla 11 Listado de técnicas e instrumentos	52
Tabla 12 Marco Normativo de la Planificación urbana en Chile.	56
Tabla 13 Marco Normativo de la Planificación urbana en Ecuador	58
Tabla 14 Marco Normativo de la Planificación urbana en Perú-Resumen	61
Tabla 15 Cuadro Resumen de la División Administrativa Territorial en Chile, Ecuador y Perú	64
Tabla 16 Tabla de Resultados respecto al Marco Normativo en Chile, Ecuador y Perú	65
Tabla 17 Tabla de Estado de los Planes Urbanos Distritales en Lima Metropolitana	66
Tabla 18 Tabla de Resultados respecto a la Política Pública Municipal y Nacional	74
Tabla 19 Tabla de Resultados respecto a la Política Pública municipal y el Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010	76
Tabla 20 Tabla de Resultados respecto al expediente del 00025-2014-PI/TC	84
Tabla 21 Hallazgos en el marco normativo en los países de Perú, Chile y Ecuador	87

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Expansión Urbana de carácter informal por países en Latinoamérica.	13
Figura 2 Expansión Urbana de carácter informal por ciudad (%)	14
Figura 3 Principios Constitucionales en el Derecho Urbanístico	22
Figura 4 Ciclo de la Política Pública	34
Figura 5 Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN	38
Figura 6 Diagrama Ishikawa del problema público identificado en el PNVU	42
<b>Figura 7</b> Concepción del Plan para el Desarrollo Urbano Metropolitano	45
Figura 8 Objetivos Prioritarios de la PNVU en relación a sus causas directas	69
Figura 9 Desarrollo de Lima Metropolitana, según legislación vigente	70
Figura 10 Objetivos Globales del PLANMET 1990-2010 en relación a sus políticas generales.	71
Figura 11 Articulación entre Políticas y planes	92

## RESUMEN

La presente investigación es importante debido a que se podrán establecer recomendaciones que aporten al cumplimiento de la Planificación del desarrollo Urbano que facilite un crecimiento ordenado en Lima Metropolitana y reduzca los niveles de expansión urbana informal.

El objetivo del presente trabajo es explicar cómo se relaciona la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 – 2021.

Asimismo, el enfoque considerado para esta investigación es el cualitativo; debido a que se utilizará la recolección de datos para afinar las preguntas de investigación y de comprender un fenómeno complejo, ya que la importancia no está en medir las variables del fenómeno, sino en entenderlo.

Finalmente, la planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana no se encuentra acorde con la Política Pública municipal, debido a que esta última, al no existir no hay cursos de acción a seguir y, por tanto, no hay un alineamiento horizontal con los instrumentos de planificación, entre ellos el Plan de Desarrollo Metropolitano; no obstante, las competencias otorgadas por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades.

**PALABRAS CLAVES:** Políticas públicas, Derecho Urbanístico, Planificación de desarrollo urbano, Lima

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

### 1.1 Realidad Problemática

De acuerdo al Informe de Mapeo y Tipología de la expansión urbana en el Perú, de Espinoza y Fort (2020), más del 90% de la expansión urbana es de carácter informal, debido a diferentes factores, entre ellos, el traslado de las competencias de gestión y planificación urbana a las municipalidades del país mediante la Ley N.º 23853, (antigua Ley Orgánica de Municipalidades); sin embargo, esta iniciativa no obtuvo los resultados esperados por la insuficiente capacitación de los funcionarios y autoridades municipales, lo que generó la falta de Políticas Públicas en el ámbito de la gestión local, lo que afecta uno los principios constitucionales que sustentan el derecho urbanístico, siendo este, la función pública de planificación urbana consignada en el Artículo 195 inciso 6 de la Constitución Política del Perú (CPP).

Asimismo, dentro del contexto local (Lima Metropolitana), según Chegade (2014), en su artículo: “La contribución del urbanismo en la generación de mayores oportunidades y en la mejora de nuestra calidad de vida: desafíos urbanos para el 2021”, respecto a las razones del crecimiento desordenado en Lima, señala las siguientes: i) la fuerte migración del campesino a la capital debido a la política centralista ii) la falta de capacitación de los funcionarios y autoridades municipales ante el traslado de las competencias de planificación urbana a las municipalidades del país y iii) El populismo de los gobiernos al formalizar desmedidamente las invasiones. Además, el mismo autor complementa que:

Esas razones —sumadas al flagelo terrorista que por largos años sufrieron centenares de pueblos del país, cuyos pobladores también abandonaron sus hogares en busca de paz y seguridad para ellos y los suyos—contribuyó a echar por tierra cualquier labor de planeamiento territorial y ordenación urbana que el Estado hubiese intentado

esbozar para Lima. (p.67)

En esa misma línea, Calderón (2020) en su artículo ;Y llegó el bicentenario! Ciudad, clase social y vivienda en Lima (1821-2020), concluye que:

El sistema de vivienda dirigido por el mercado, con escasa regulación pública, ha generado una expansión fragmentada, constituida por un crecimiento vertical en el área central y una expansión horizontal “de lujo” hacia el sur, y por los pobres arrojados hacia las periferias de tierra pública sin servicios públicos y bajo mecanismos informales. (p.80) (subrayado agregado)

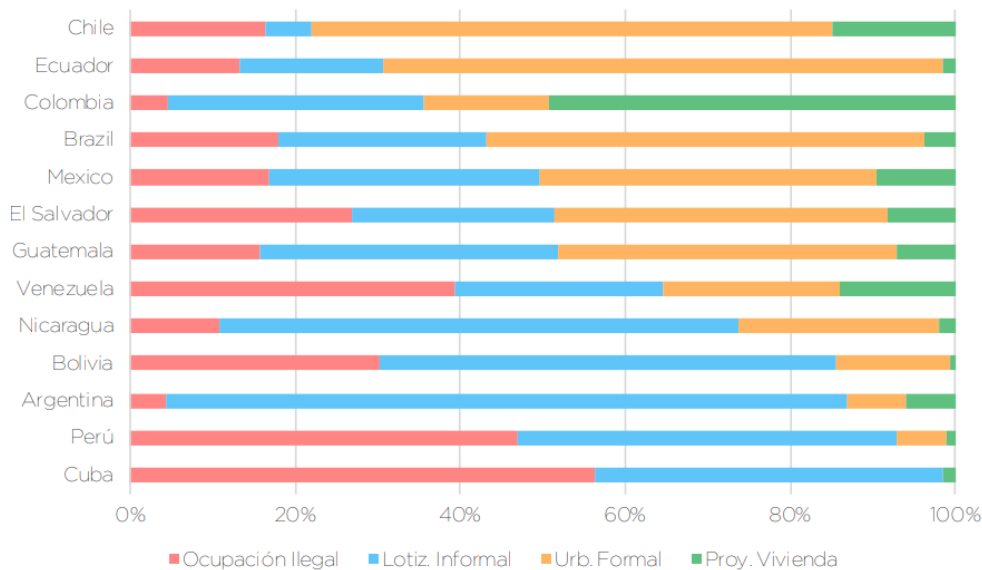
Lo que se corrobora que una escasa regulación pública, genera expansión urbana informal en las zonas periféricas de Lima.

De las razones expuestas, se explica el porqué del alto porcentaje de la expansión urbana informal en Lima Metropolitana.

Con respecto a América Latina, en la Figura 1 se muestra el ranking de países sobre la expansión urbana informal en porcentaje, según Espinoza y Fort (2020).

### Figura 1

*Expansión Urbana de carácter informal por países en Latinoamérica.*



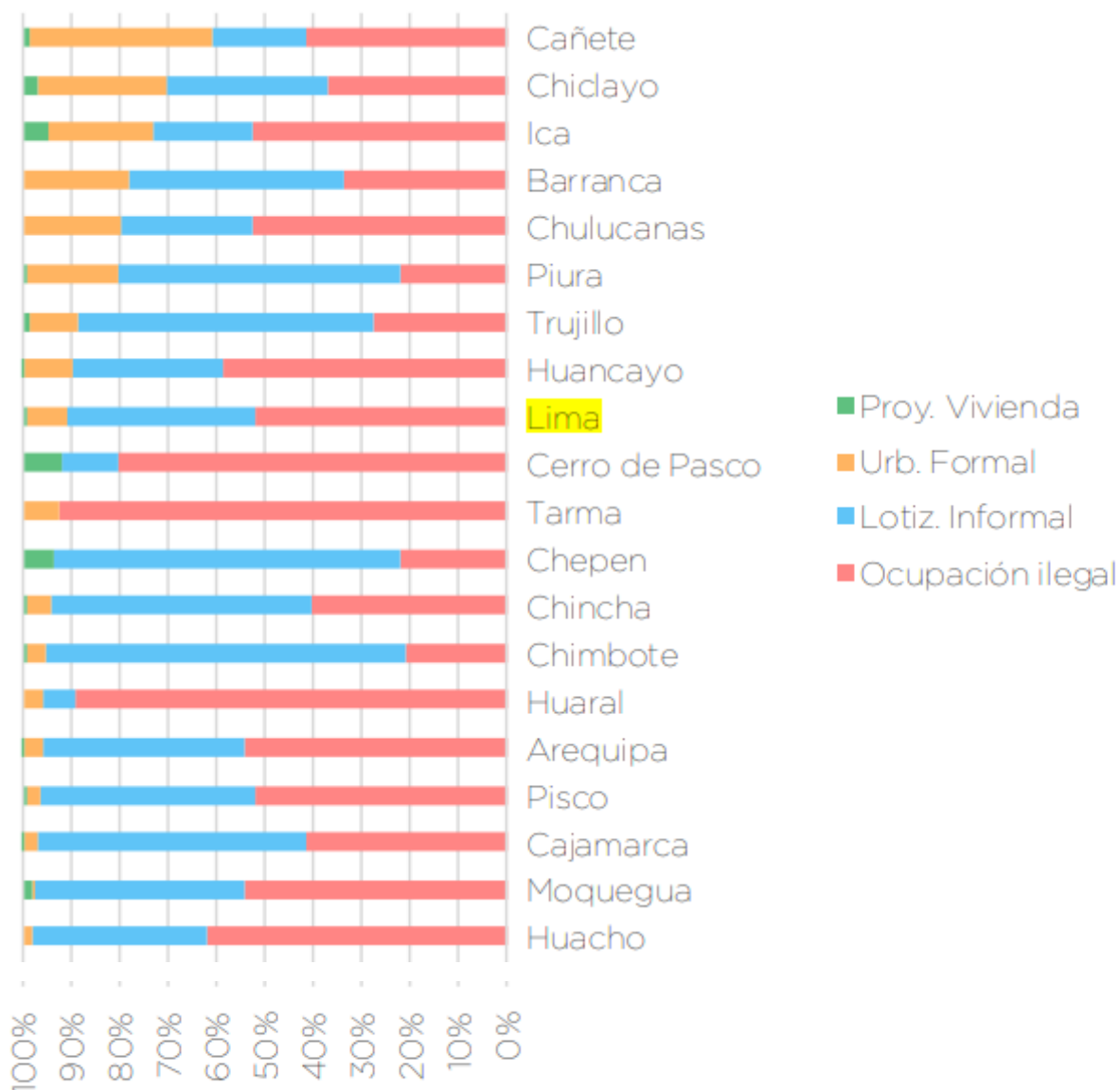
Nota: Tomado de *Mapeo y Tipología de la expansión urbana* (p.19) por Espinoza y Fort (2020) Lima: GRADE.

De la Figura 1 se aprecia que los países que presentan un menor porcentaje en la expansión urbana informal son Chile y Ecuador.

En cuanto a Perú, en la Figura 2 se muestra el ranking de las ciudades urbanas sobre la expansión urbana informal en porcentaje, según Espinoza y Fort (2020).

**Figura 2**

*Expansión Urbana de carácter informal por ciudad (%)*



Nota: Tomado de *Mapeo y Tipología de la expansión urbana* (p.17) por Espinoza y Fort (2020) Lima: GRADE.

De la Figura 2 se aprecia que Lima Metropolitana, tiene alrededor del 90% de

crecimiento informal.

Por otro lado, Ortiz et al. (2020) señalan que: “(...) la planificación urbana en el Perú es débil, según datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Navarro Franco, 2020) dado que solo 46% de los municipios tienen plan de acondicionamiento territorial y 13% tienen plan de desarrollo urbano” (p.260) (énfasis agregado). Lo que explica, de algún modo, la falta de planificación urbana por parte de las municipalidades, y el alto porcentaje de expansión urbana informal.

En esa misma línea, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la Política Pública Nacional de Vivienda y Urbanismo, señaló que las causas para su problema público: “Inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población” se da por distintas razones, entre ellas la de escasos y deficientes instrumentos de planificación urbana y territorial a nivel local, siendo responsabilidad de cada municipalidad el diseño e implementación de los instrumentos de planificación, así como el alineamiento de la política pública local con la nacional.

En ese orden de ideas, se observa que la planificación en el desarrollo urbano es un factor relevante en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, además de su alineamiento con la Política Pública municipal. Por lo que teniendo en cuenta esta situación se plantea el siguiente problema.

## **1.2 Formulación del Problema**

De lo anterior expuesto, se formula la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se relaciona la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 - 2021? Que conllevó a la formulación de las siguientes preguntas específicas:

- ¿Es eficaz el marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento

de la planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana?

- ¿Se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima?

### **1.3 Objetivos**

#### ***1.3.1 Objetivo General***

El objetivo general del presente estudio, es explicar cómo se relaciona la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 – 2021.

#### ***1.3.2 Objetivos Específicos***

Los objetivos específicos que se plantean son:

- i) Conocer la eficacia del marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana.
- ii) Identificar si se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- iii) Conocer la interpretación constitucional del Tribunal respecto a la Planificación del desarrollo urbano.

### **1.4 Hipótesis**

Respecto a la hipótesis, en investigaciones cualitativas, Hernández et al. (2014), señalan que:

En los estudios cualitativos, las hipótesis adquieren un papel distinto al que tienen en la investigación cuantitativa. En primer término, en raras ocasiones se establecen antes de ingresar en el ambiente o contexto y comenzar la recolección de los datos (Williams, Unrau y Grinnell, 2005). Más bien, durante el proceso, el investigador va



generando hipótesis de trabajo que se afinan paulatinamente conforme se recaban más datos, o las hipótesis son uno de los resultados del estudio (Henderson, 2009). Las hipótesis se modifican sobre la base de los razonamientos del investigador y las circunstancias. Desde luego, no se prueban estadísticamente (p.365).

De acuerdo a lo indicado por Hernández et al. (2014), en el párrafo anterior, se han planteado las siguientes hipótesis:

#### ***1.4.1 Hipótesis General***

La planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana se encuentra acorde con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 - 2021.

#### ***1.4.2 Hipótesis Específicas***

- Es eficaz el marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana.
- Se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### **1.5 Justificación**

La presente investigación se justifica, debido a que al conocer la relación entre la planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal, se podrán establecer recomendaciones que aporten al cumplimiento de la Planificación del desarrollo Urbano, cuya función se encuentra señalada en la Constitución Política del Perú, y por ende facilitar la expansión ordenada en Lima Metropolitana que reduzcan los niveles de expansión urbana informal.

#### **1.6 Delimitación del Estudio**

Considerando que el derecho urbanístico tiene como ejes centrales los siguientes derechos fundamentales: el derecho de propiedad, derecho a la vivienda y la función pública

de planificación. El presente trabajo se limita al derecho de la función pública de la planificación.

Asimismo, la presente investigación se limita al análisis del marco normativo vigente durante el periodo 2020-2021, relacionado con el Derecho Urbanístico.

## **1.7 Marco Teórico**

### ***1.7.1 Antecedentes***

Respecto al desarrollo urbano, García et al. (2015), lo definen como un conjunto de procesos adecuados y sostenibles de evolución y mejora en los aspectos físicos, económicos y sociales que se dan en determinados territorios; estos procesos se encuentran enmarcados dentro de un plan de desarrollo urbano, el cual es un instrumento técnico-normativo para la elaboración de políticas públicas.

Ahora bien, el desarrollo urbano en el Perú es responsabilidad de las Municipalidades locales y Provinciales, esto a consecuencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual es explicado por Chehade (2014) al señalar que:

La municipalización del urbanismo, con la regulación del capítulo xii de la Constitución del 79 y el otorgamiento de competencias mediante la Ley N.º 23853, antigua Ley Orgánica de Municipalidades, producida en el Perú a inicios de la década de los años ochenta, cuando el Estado decidió, acertadamente, trasladar las competencias de gestión y planificación urbana a las municipalidades del país. Lamentablemente, esta iniciativa no estuvo acompañada de una transición y capacitación de los funcionarios y autoridades municipales, que, de la noche a la mañana, se vieron sumergidos en el difícil reto de “hacer ciudad”, sin que nadie les hubiese explicado cómo enfrentar y desarrollar ese enorme desafío. Para entonces, Lima ya sufría las consecuencias del fenómeno invasor que se manifestaba como un silencioso cáncer urbano por cuatro décadas consecutivas, por lo que ese traslado de

competencias urbanísticas, lejos de ser recibido como un reto motivador para las municipalidades, agravó aún más los crecientes problemas urbanos de la capital.

(p.67) (subrayado agregado)

En el párrafo anterior, observamos que el autor señala que no obstante el traslado de competencias hacia las municipalidades sobre la planificación del desarrollo urbano haya sido una medida acertada, se incrementaron los problemas de ordenamiento territorial, siendo una de estas causas la falta de capacitación de los funcionarios públicos responsables de su ejecución, lo que implica una inadecuada regulación en el ámbito urbano y esto conlleva a uno de los problemas que enfrenta el derecho urbanístico en el Perú: “(...) las urbanizaciones clandestinas, la invasión de terrenos públicos y privados por parte de grupos humanos que no tienen acceso a la vivienda, y la destrucción de las áreas agrícolas, de protección ambiental o de corte paisajístico” (Gonzales, 2013, p.309). Bajo este escenario, el comportamiento del Estado ante las invasiones ha sido, en algunos casos, permisible al formalizar la titularidad de los terrenos de los asentamientos humanos que se encuentran en calidad de posesión informal.

### ***1.7.2 Derecho Urbanístico***

**1.7.2.1 Definición.** Ortiz (2017) en su libro “Introducción al Derecho Urbanístico” define al Derecho Urbanístico como:

Conjunto de normas y principios que regulan la función pública del urbanismo en su aplicación a las ciudades y áreas metropolitanas; regulando el contenido y el ejercicio del uso de la propiedad predial, a fin de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio. (p.45)

Asimismo, el mismo autor, de acuerdo a la doctrina, muestra varias definiciones de diversos autores, los cuales se resumen en la Tabla 1:

**Tabla 1**

*Definiciones del Derecho Urbanístico*

Autores	Definición
1. Carceller (Macedo, p.6)	Función pública. Planeamiento. Regulan contenido derecho de propiedad. Regulan la urbanización y la edificación.
2. Pons (Castro-Pozo, pp. 52-53)	Normas. Planeamiento de la ciudad. Propiedad. Fin: bienestar público.
3. Jacquignon (Macedo, p. 5)	Normas. Administración - interés público. Propietarios - interés privado. Coordinar posiciones. Fin: ordenación del territorio.
4. Figallo (Castro-Pozo, p. 54)	Sistema de técnicas y normas. Tipifica la conducta humana. Relación espacios públicos.
5. Parejo (Castro-Pozo, pp. 53-54)	Regula - Norma. Urbanismo: función pública. Ordenación del uso del territorio. Ejecución de la ordenación. Regulación de la edificación. Control del uso. Necesidad de racionalizar la acción pública y privada sobre el

Autores	Definición
	territorio. Hacerlo susceptible de aprovechamientos urbanos.
6. Parada (Pons, p. 322)	Normas reguladoras. Proceso de ordenación del territorio. Transformación física: urbanización y edificación. Potestad pública: planificación, urbanización y <i>ius aedificandi</i> .

Nota: Tomado de *Introducción al Derecho Urbanístico (p.31)* por Ortiz (2017) Lima, PUCP.

Ahora bien, Gonzales (2013) cita a Medina (1999) quien define al Derecho Urbanístico como: “El conjunto de principios y normas que regulan la ordenación y gobierno del suelo, lo que incluye las actividades de gestión, ejecución y control de los procesos de transformación de dicho recurso encaminados a su utilización” (p.288).

En tal sentido, se puede señalar que el Derecho Urbanístico, a través de las normas y principios, regulan la función pública relacionada con el Urbanismo.

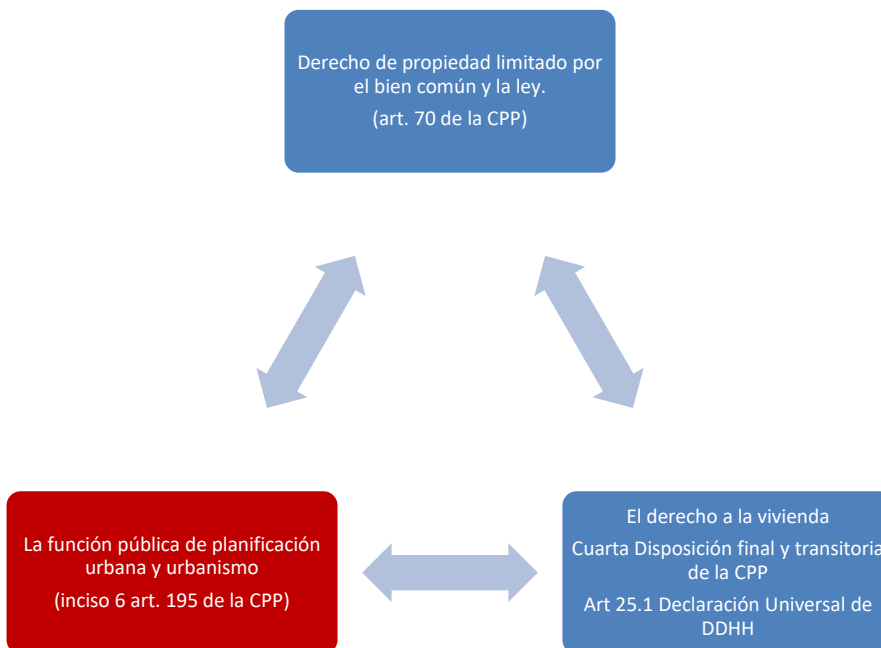
En esa misma línea, Arbouin-Gómez (2019) en su artículo “Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición” concluye que el Derecho Urbanístico es parte del Derecho Administrativo, y que estudia las normas, principios y demás aspectos jurídicos relativos al urbanismo. Y en consecuencia, al ser parte del derecho administrativo, le son aplicables de forma general sus principios.

### 1.7.2.2 Principios Constitucionales que Inspiran el Derecho Urbanístico.

Respecto al desarrollo urbano, el derecho urbanístico se fundamenta en el ordenamiento constitucional peruano al identificar los siguientes derechos fundamentales: el derecho de propiedad limitado por el bien común y la ley, la función pública de planificación urbana y urbanismo, y el derecho a la vivienda.

**Figura 3**

*Principios Constitucionales en el Derecho Urbanístico*



Nota: Adaptado de *Introducción al Derecho Urbanístico* (p.36) por Ortiz (2017) Lima, PUCP.

Finalmente, Ortiz (2017) respecto a los temas que abarca el derecho urbanístico, señala que están comprendidos por el plan de desarrollo urbano, la zonificación, las habilitaciones urbanas y la licencia de edificación, donde la planificación y la zonificación delimitan el ejercicio del derecho de propiedad de inmuebles prediales en materia urbana.

**Tabla 2**

*Temas que abarca el Derecho Urbanístico*

Temas	Definición
Plan de desarrollo Urbano	El plan es aquel instrumento que permite el ordenamiento del territorio; debido a que sirve para definir objetivos, estrategias y metas en un corto, mediano y largo plazo.
Zonificación	La zonificación es el instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano (artículo 99 del RATDUS).
Habilitaciones Urbanas	El proceso de convertir un terreno rústico eriazado en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública (artículo 3 de la Ley N.º 29898).
Licencias de edificación	Son actos administrativos donde la autoridad municipal autoriza la ejecución de una obra.

Nota: Elaboración propia

### 1.7.3 Planificación del Desarrollo Urbano

1.7.3.1 **Definición.** Antes de comentar sobre la planificación del desarrollo urbano, primero se define el concepto de planificación sobre el uso del territorio, el cual es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental conforme lo señala el numeral 19.1 del artículo 19 de la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611).

Ahora bien, según Castillo-García (2021) en su artículo “Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1946 - 2021: De la Planificación Urbana normativa a la

Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible” el concepto de “planificación del desarrollo urbano sostenible” es:

El proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado plan de desarrollo urbano, orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de determinados componentes básicos del desarrollo urbano sostenible. (p.103)

En ese sentido, la planificación del desarrollo urbano sostenible comprende el proceso donde los gobiernos locales toman decisiones sobre la organización espacial de la ciudad.

En el artículo de Lucena y Valdivia (2015). “Planificación urbana en el Perú: regulación y perspectivas”, los autores indican que “A través de la planificación urbana se construye la ciudad y se orienta su crecimiento” (p.72) y debido a ello la importancia de la planificación como un proceso regulador que busque el interés colectivo.

Por otro lado, Ortiz (2019) en su artículo “Los Planes Urbanos en nuestro Ordenamiento Jurídico y el Tribunal Constitucional”, que cita a Castro-Pozo (2007), señala que:

La Planificación urbana constituye (...) una competencia urbanística cuyo objeto y finalidad es la ordenación del territorio y los centros poblados, de forma que, atendiendo al interés general, se propicie un crecimiento orgánico capaz de atender, al máximo, las necesidades básicas. (p.122)

Asimismo, se puede indicar que la planificación urbana es una competencia que lo ejercen los gobiernos locales otorgados por la Constitución Política del Perú para atender el bienestar general.

En tal sentido, definimos planificación del desarrollo urbano como un proceso que nos permite ordenar la ciudad en bienestar del interés público y para ello se requiere de



instrumentos técnicos, los cuales se detallan en la Tabla 3:

**Tabla 3**

*Instrumentos de Planificación de Desarrollo Urbano*

Instrumento	Definición
El Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM	Es el instrumento técnico - normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales, cuyas circunscripciones son parte de una continuidad física, social y económica. Conforme al artículo 24 del DS 022-2016-Vivienda.
El Plan de Desarrollo Urbano- PDU	Es el instrumento técnico - normativo, que orienta el desarrollo urbano de las ciudades mayores, intermedias y menores, con arreglo a la categorización establecida en el Sistema Nacional de centros Poblados (SINCEP), conforme al artículo 32 del DS 022-2016-Vivienda.
El Esquema de Acondicionamiento Urbano – EU	Es el instrumento técnico - normativo que sirve para promover y orientar el desarrollo urbano de las villas y/o centros poblados rurales de un subsistema, con arreglo a la categorización asignada en el SINCEP, conforme el artículo 42.1 del DS 022-2016-Vivienda.

Nota: Elaboración propia en base al DS 022-2016- Vivienda

**1.7.3.2 Planificación de Desarrollo Urbano como Competencia de las Municipalidades Provinciales.** Se puede señalar que la planificación del desarrollo urbano es un principio constitucional, el cual se encuentra indicado en el inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú, como una de sus funciones de los gobiernos locales, que es el de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. Además, en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) se definen las funciones respecto a la organización física y uso del suelo, que se indican a continuación:

Son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1. 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.
2. 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.
3. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia.
4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:
  - Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición. Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural.
  - Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
  - Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.

- Nomenclatura de calles, parques y vías.
  - Seguridad del Sistema de Defensa Civil.
  - Estudios de Impacto Ambiental.
5. Fiscalizar el cumplimiento de los Planes y normas provinciales sobre la materia, señalando las infracciones y estableciendo las sanciones correspondientes.
  6. Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.

Y son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.
2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.
3. Elaborar y mantener el catastro distrital.
4. Disponer la nomenclatura de avenidas, jirones, calles, pasajes, parques, plazas, y la numeración predial.
5. Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.
6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:
  - Habilitaciones urbanas.
  - Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.
  - Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.
  - Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.
  - Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza.

- Las demás funciones específicas establecidas de acuerdo a los planes y normas sobre la materia.

De lo indicado en la Ley N.º 27972, se desprende que los planes de desarrollo urbano corresponden a las municipalidades provinciales y los planes urbanos es una competencia exclusiva de las municipalidades distritales, pero sujeto a las normas municipales provinciales. Y en esa misma línea, Ortiz (2019) remarca que:

Los planes de desarrollo urbano y la zonificación son funciones exclusivas de las municipalidades provinciales muy importantes para el ordenamiento del suelo y las ciudades, cuya vigencia y vinculatoriedad para la gestión pública en nuestro país se encuentra muy limitada y con muchos problemas, como es el caso de Lima Metropolitana, que no cuenta con un plan de desarrollo urbano vigente (...) (p.127).

Asimismo, en la Municipalidad de Lima Metropolitana, el marco normativo para la planificación del desarrollo urbano, está dado por las ordenanzas, los cuales es una competencia que ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional. A continuación se señalan las Ordenanzas que están relacionadas con la planificación:

- Ordenanza N.º 228: Ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso.
- Ordenanza N.º 620: Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana.
- Ordenanza N.º 719: Ordenanza que Aprueba el Reajuste de la Ordenanza N° 620-MML.
- Ordenanza N.º 993: Establece los Índices de Uso del Área de tratamiento Normativo I.
- Ordenanza N.º 1015: Establece Parámetros Urbanísticos para las Áreas de Tratamiento Normativo I y II; y establece el Índice de Usos de Suelo para el Área de Tratamiento

## Normativo II.

- Ordenanza N.º 1862: Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima.
- Ordenanza N.º 2086: Ordenanza que regula el cambio de zonificación en Lima Metropolitana y derogan la Ordenanza N.º 1911-MML.

**1.7.3.3 Desafíos de la Planificación de Desarrollo Urbano en Lima Metropolitana.** Hasta aquí, hemos definido el concepto de Planificación de desarrollo urbano, y bajo qué instituciones se encuentra su responsabilidad, para luego comentar sobre los inconvenientes que existen sobre la planificación por parte de las municipalidades, Y en este punto, Ortiz et al. (2020) en su artículo “Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana”, señalan que: “[...] la normativa y el marco jurídico de planificación urbana metropolitana de Lima enfrenta diversos desafíos críticos: la fragmentación administrativa, la falta de visión de ciudad, la debilidad institucional y la carencia de sistematicidad en la normativa” (p.246).

Adicional a ello, se presenta el bajo impacto de la planificación urbana y el limitado control de su cumplimiento, y en esa línea el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021) señaló que una de las causas es que “Las serias dificultades para ejercer la planificación, el control urbano y la fiscalización tributaria en el nivel local, se debe a que la mayor parte de municipios no cuentan con un catastro urbano” (p.11)

Asimismo, estos inconvenientes se generan cuando existen vicios de competencia que pueden desencadenar en una acción de inconstitucionalidad, y en esa línea Ortiz (2019) señala que: “(...) Si el Plan urbano Distrital invade contenidos del plan de desarrollo urbano, como las propuestas de desarrollo urbano y la zonificación, estos son inconstitucionales por el bloque de constitucionalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades” (p.127).

Lo que se refleja en una desarticulación entre los planes, lo mismo que es señalado

por Chegade (2014), respecto al uso eficiente del suelo —en materia de ordenación territorial— al señalar que:

Se torna una labor bastante compleja dada la existencia de diversas entidades gubernamentales a nivel de gobierno central, local y regional que cuentan con potestades de intervención y regulación del territorio, pero que actúan desarticuladamente y sin compartir una única base catastral (por ser esta inexistente en nuestro medio), careciendo en consecuencia de políticas consensuadas y de esa herramienta básica elemental como es el catastro, para conocer y gestionar el espacio geográfico cuya planificación se plantea abordar. (p.73)

Esta desarticulación entre las entidades del gobierno nacional, regional y/o local respecto a la implementación de los planes del desarrollo urbano, ha generado que los objetivos planteados no se cumplan en su totalidad.

Ahora bien, considerando los desafíos para Lima Metropolitana, descritos en los párrafos anteriores, Ortiz et al. (2020) señalan que:

(...) es necesario ordenar, integrar, centralizar y sistematizar el marco normativo urbano nacional y metropolitano de la planificación urbana. Es necesario, para ello, un instrumento normativo a nivel nacional como una Ley del Suelo, Ley de Desarrollo Urbano o Código Urbano (...) (p.259).

Es decir, aquí los autores proponen un marco normativo integrado, lo cual ha sido considerado con la promulgación de la nueva la ley de desarrollo urbano sostenible N.º 31313.

#### 1.7.4 Políticas Públicas

**1.7.4.1 Definición.** Según Vargas (2004) que cita a Dye, en su artículo “Políticas Públicas locales y desarrollo” define a las Políticas Públicas como:

Los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas propuestas y gestionadas desde el Estado (a través de un gobierno y de una administración pública) con la finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad en el presente y también en el futuro (p.49).

Al respecto, el mismo autor nuevamente cita a Dye, quien lo define también como “Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (p.49).

Entonces, toda actividad del Estado debe de promover el bienestar general de la ciudadanía, conforme lo señala el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, y por ende las Políticas Públicas deben enfocarse en cerrar las brechas sociales que permitan el bienestar común. Por tanto, se señala que una Política Pública es “un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (Banco Mundial, 2010,p.8).

Del mismo modo, sobre las políticas públicas, Castillo-García (2018) en su artículo “Hacia una Política Pública de desarrollo urbano sostenible en el Perú” que cita a Sandoval (2014), señala que las Políticas Públicas constituyen cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos planes de acción son desarrollados por el sector público, los cuales están consignados como un principio constitucional que es la función pública de planificación urbana y urbanismo y son de responsabilidad de las municipalidades conforme el artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

En esa misma línea, Ruiz y Cadenas (2003) en su artículo ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?, lo definen como “El conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (p.4).

Además de las definiciones anteriores, Velásquez (2009) en su artículo “Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”” concluye que:

Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p.156)

Y dado que las Políticas Públicas son decisiones de acción o inacción de las autoridades públicas, el cumplimiento de los objetivos de estas políticas dependerá del gobierno de turno continuar con las Políticas de Estado vigentes, dado que sus resultados se consiguen a largo plazo.

**1.7.4.2 Características Relevantes de las Políticas Públicas.** Según Ortégón (2019) en su libro “Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación” señala que toda Política Pública debe contener las siguientes características, que a continuación se presenta:

**Tabla 4**

*Características de las Políticas Públicas*

Características relevantes	Descripción
Es una acción permanente	Dado que toda Política Pública tiene objetivos de largo plazo, su cumplimiento requiere de actividades permanentes.
Supone un flujo permanente de decisiones y acciones	Durante la ejecución de las Políticas Públicas, y en el proceso de retroalimentación, en caso existan correcciones que realizar, la autoridad pública deberá tomar decisiones y acción inmediata.
Presupone un cierto nivel	Toda Política Pública tiene una finalidad de



Características relevantes	Descripción
de <i>enforcement</i> , o cumplimiento de metas y objetivos	generar bienestar a la sociedad, pero para ello se presupone el cumplimiento de metas y objetivos en cada hito definido.
Consta de un contenido con propósitos específicos, un programa de acción.	Las Políticas están comprendidas por programas con propósitos específicos, el cumplimiento de estos propósitos, ayudan al cumplimiento general de los objetivos prioritarios de la Política.
Se desarrolla en un contexto de valores	En el momento de tomar decisiones dentro del proceso de implementación de las Políticas Públicas se deben tener como referencia los valores, así como el interés general para la acción correspondiente.
Conlleva en su discurso político elementos de negociación y persuasión	Considerando que existen diversos actores en la toma de decisión en la implementación de la Política Pública, es importante la negociación y persuasión.
Recoge de manera comprehensiva los fundamentos de diversos enfoques	Es importante los diversos enfoques tales como el económico, político, institucional, organizacional en la formulación de Políticas Públicas a fin de alcanzar el objetivo planteado.
Involucra recursos, ideas.	Además de los recursos y las ideas, se encuentran los actores e instituciones, cuya participación es importante para la formulación de las políticas públicas.
Exige tanto el conocimiento de sus partes, como de las relaciones que se dan entre ellas	Toda vez que existe una diversidad de actores con diferentes intereses políticos, es importante conocer las interrelaciones entre las partes intervinientes, dado la complejidad del comportamiento humano.
Enfrenta heterogeneidad, diversidad, descontrol	Para la formulación e implementación de las Políticas Públicas se encuentran diversos actores

Características relevantes	Descripción
	(incluye instituciones) que, desde su etapa inicial de diseño, se encuentra bajo un entorno donde existe pluralidad de opiniones, ideas heterogéneas y decisiones discrecionales.

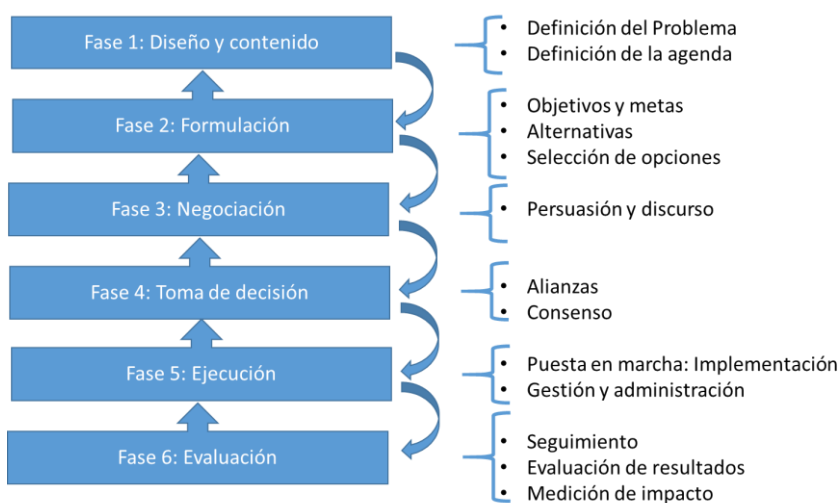
Nota: Elaboración propia sobre la base de Ortigón (2019)

**1.7.4.3 Fases del Ciclo de la Política Pública.** Según Ortigón (2019) quien cita a Roth (2007), el ciclo de las Políticas Públicas tiene las siguientes fases:

- a. Diseño y contenido, incluye la identificación y definición del problema y de la agenda.
- b. Formulación de la Política Pública, con sus objetivos, metas, alternativas y selección de opciones.
- c. Acciones de negociación, concertación y formar alianzas que generen consenso.
- d. Toma de decisión, lo cual se relaciona con la elección de las opciones evaluadas.
- e. Ejecución de la política, con su puesta en marcha y obtención de resultados.
- f. Seguimiento y evaluación, es decir, observar periódicamente y verificar el cumplimiento de los objetivos, así como la medición de los impactos a través de indicadores.

**Figura 4**

*Ciclo de la Política Pública*



Nota: Ortigón, E. (2019) que cita a Parsons (2007)

**1.7.4.4 Desafíos de las Políticas Públicas.** Según el Banco Mundial (2010) señala que la confianza en las instituciones públicas en América Latina tiende a ser, en promedio, la más baja del mundo. Y para reconstruir esta confianza pública, es un paso clave, mejorar la calidad de las políticas públicas. Además, señala que la mayoría de los gobiernos de América Latina desean mejorar su proceso de formulación de políticas, pero generalmente enfrentan, al menos, cinco desafíos importantes:

- i) Capacidad técnica insuficiente en de la autoridad política (poder ejecutivo) para formular políticas o evaluarlas ex-ante o ex-post.
- ii) Poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que conlleva a políticas inconsistentes e incoherentes;
- iii) Bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, ya sea dentro del ejecutivo, desde el legislativo o desde fuera del sector público;
- iv) Desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y
- v) Si bien la política influye fuertemente en la formulación de Políticas Públicas en todos los países, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Bajo otro enfoque, Venini (2015) que en su artículo “Políticas Públicas participativas para la planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima - Perú (2011 – 2014)” señala que para la elaboración de Políticas Públicas locales, se requiere de un proceso participativo de la ciudadanía, que fortalezca su vínculo con el Estado, dónde queden claros los derechos y deberes de ambos. En este proceso participativo se propone empoderar a los sujetos locales para que estos, sean finalmente los protagonistas de su propio desarrollo (p.62). Sin embargo, la misma autora señala que: “Las evidencias empíricas, partiendo del caso del Perú, indican la ausencia de participación efectiva de la población en la elaboración

de Políticas Públicas en ese campo (...)” (p.63). Por lo tanto, la participación de la ciudadanía en la planificación urbana resulta ser un factor importante, así como, un desafío para las autoridades locales en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Por otro lado, Ruiz y Cadenas (2003) señala que para diseñar e implementar políticas públicas, se requiere de normas jurídicas que limiten la discrecionalidad en el actuar de los que elaboran y ejecutan. Entonces, para la implementación de Políticas Públicas en el Perú, el sistema jurídico que regula el Derecho Urbanístico tiene el siguiente marco normativo:

- i) Artículo 195, inciso 6 de la Constitución Política del Perú de 1993.
- ii) Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972, que regula las competencias de las municipalidades en materia urbanística.
- iii) Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones - Ley N.º 29090, y su Reglamento Decreto Supremo 008-2013-VIVIENDA, que regula la competencia y los procesos de aprobación de las licencias de habilitación urbana y edificación.
- iv) Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), que regula las normas técnicas, todo lo referido a las habilitaciones urbanas y a las edificaciones.
- v) Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), el cual regula lo referido a los planes de desarrollo y la zonificación.

Respecto al marco normativo en Derecho Urbano,

En tal sentido, El Estado requiere de normas urbanísticas en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, que limita la discrecionalidad en el actuar de quienes lo autorizan y desarrollan (Ruiz y Cadenas, 2003) y por ende es un paso muy importante la reciente publicación de la ley de desarrollo urbano, considerando que las normas de desarrollo urbano se encontraban dispersas.

### **1.7.4.5 Política Pública Nacional y su Relación con la Política Pública Local**

**Provincial.** Respecto a la Política Pública Nacional y conforme se señala en el primer inciso del artículo 8° del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N.° 029-2018-PCM y modificado por Decreto Supremo N.° 038-2018-PCM, donde se establece que las políticas nacionales: “Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”.

Asimismo, según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2018) en su “Guía de Políticas Nacionales” señala que una política nacional debe cumplir al menos los siguientes criterios:

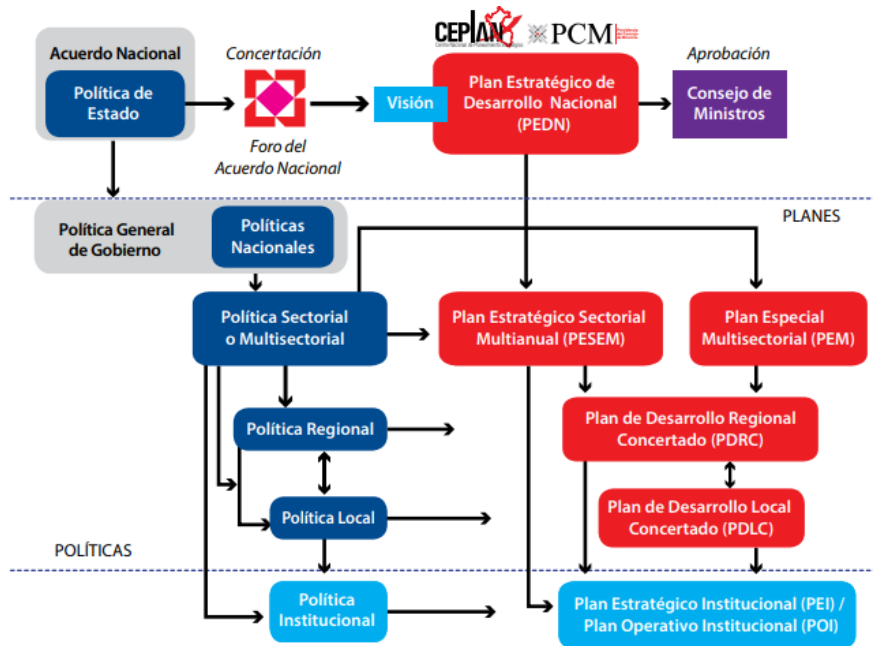
- Expresar una decisión de política para prevenir, reducir o resolver un determinado problema público de alcance nacional relevante.
- Establecer objetivos prioritarios que orienten la implementación de un conjunto de instrumentos o medios de distinta naturaleza para su consecución.
- Orientarse a alcanzar la visión de futuro del país.
- Enmarcarse en los objetivos e intereses generales establecidos en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y, considerar la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.
- Cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Ahora bien, en el artículo 6 de la Directiva N.° 001 -2017-CEPLAN/PCD, sobre la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, se señala que una de las fases del ciclo de planeamiento estratégico es la coordinación que debe existir entre las Políticas y los planes y para ello se definen las Políticas Públicas de forma articulada entre sectores y

niveles de gobierno. Bajo ese contexto, los gobiernos regionales y locales formulan Políticas Públicas en asuntos de su competencia y para el ámbito territorial de su jurisdicción, dentro del marco de esas políticas, considerando las necesidades y prioridades específicas de su población, cuya articulación se muestra en la Figura 5.

**Figura 5**

*Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN*



Nota: Directiva N.º 001 -2017-CEPLAN/PCD obtenido en <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

En esa misma línea, la aplicación de las políticas nacionales en el ámbito municipal, según el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, se señala que: “Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”; es decir, las Políticas Públicas provinciales respecto a las nacionales se deben encontrar alineadas en sus objetivos y cuyo cumplimiento es responsabilidad de las autoridades locales.

### ***1.7.5 Planificación del Desarrollo Urbano en Concordancia con la Política Pública***

#### ***Local Provincial***

Dentro de los instrumentos de planificación urbana a nivel local provincial se encuentra el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), que conforme al numeral 24.1 del artículo 24 del Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA, está definido como:

(...) el instrumento técnico - normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales, cuyas circunscripciones son parte de una continuidad física, social y económica. Se elabora en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial Regional, las Políticas y Regulaciones Regionales y Nacionales y el SINCEP.

Para el caso de Lima Metropolitana, el PDM, que se encontraba vigente hasta el 14 de septiembre del 2022, era el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010.

Finalmente, en la actualidad se encuentra vigente el Plan de Desarrollo Metropolitano al 2040 – PLANMET 2040, en cuya primera fase de diagnóstico identificaron como problemática, entre otros, una limitada planificación y gestión urbana por parte de las autoridades, considerando lo siguiente:

- Falta de gestión adecuada de vivienda, a falta de Políticas Públicas que conjuguen lo social y lo económico.
- Falta de planificación y gestión urbana de las autoridades.
- Crecimiento urbano sin políticas de planificación.
- Catastro e inventario de suelo desactualizados por parte de las municipalidades.
- Falta de Planes de Desarrollo Urbano por distritos.
- Falta de regulación de las autoridades locales.
- Construcciones de edificios altos en el borde costero.

- Zonas altas de SJJL con un crecimiento desordenado.
- Densificación de la vivienda sin asistencia técnica.

Ahora bien, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) ha identificado como problema público en su sector, las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población y que busca atenderlo a través de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU), siendo una de sus causas directas, para este problema, el bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento, el cual se muestra en la Figura 6. Asimismo, se ha identificado en dicha causa, la falta de instrumentos de planificación urbana y territorial o en caso de contar con ellos, estos no son efectivos, apropiados y/o no se implementan adecuadamente, debido a una metodología deficiente o limitada capacidad de los gobiernos locales.

En esa misma línea, cabe precisar que esta causa directa, es analizada a través de tres sub-causas indirectas, donde el MVCS ha identificado lo siguiente:

- Escasos y deficientes instrumentos de planificación urbana y territorial a nivel local.
- Falta de legitimidad social y autoridad de los instrumentos de planificación urbana y territorial.
- Limitadas capacidades de los gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial.

De lo anterior mencionado, se advierte que existe un manejo deficiente en la Planificación urbana, como diagnóstico del problema del sector de Vivienda: las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población en el marco de la Política Nacional de Vivienda y Saneamiento.

Por otro lado, Venini (2015) señala que al cambiar las autoridades del gobierno local en cada proceso electoral, se modifica el enfoque de la gestión de turno, lo que afecta

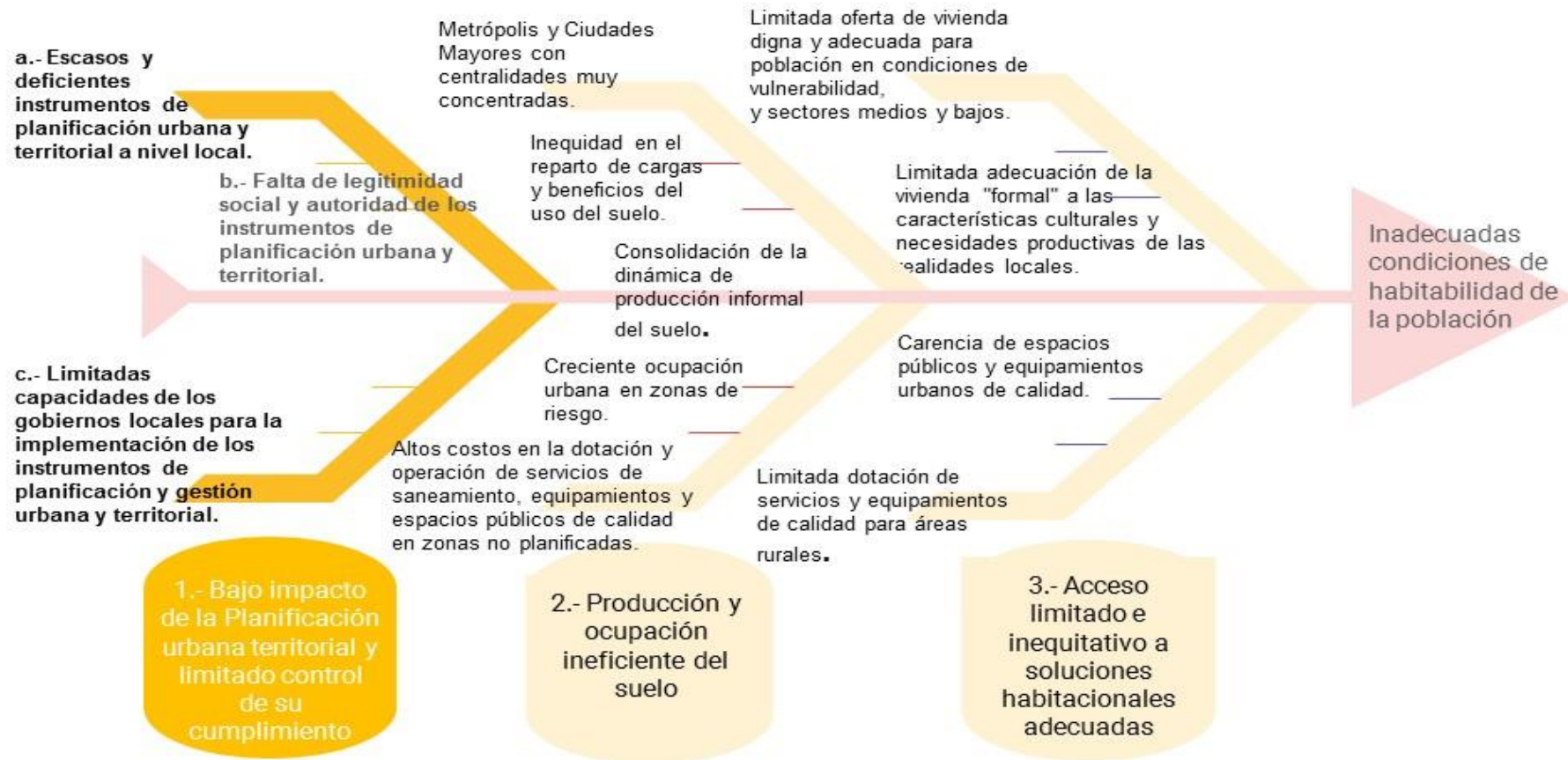


profundamente el desarrollo de las iniciativas (llámese Políticas Públicas) del gobierno local saliente, ya que las mismas, necesitan de plazos más largos para consolidarse de manera sostenida en el tiempo (p.66).

Hasta aquí, se ha revisado la relación existente en la Planificación de desarrollo urbano con la Política Pública Nacional – PNVU.

**Figura 6**

*Diagrama Ishikawa del problema público identificado en la PNVU*



Nota: Elaboración propia en base a los datos del PNVU

Por otro lado, la Municipalidad de Lima Metropolitana (1991) en su “Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010”, consideró:

(...) entre sus prioridades sociales, acorde con los objetivos nacionales, la disminución del déficit de vivienda, el mejoramiento de la cobertura y servicios de agua potable y alcantarillado, especialmente del sector urbano-marginal, así como el apoyo a la organización y/o participación de los residentes urbanos en la construcción y control de su hábitat. (p.47)

Ahora bien, respecto a la planificación del desarrollo urbano, la misma Municipalidad se formuló la siguiente pregunta: Es posible planificar el desarrollo urbano del Área Metropolitana Lima-Callao?, su respuesta fue “afirmativa, pero condicionada, (...) siempre y cuando se enfrenten progresivamente las tres situaciones críticas generales (...)” (p.4), los cuales se mencionan a continuación:

**Tabla 5**

*Situaciones críticas generales*

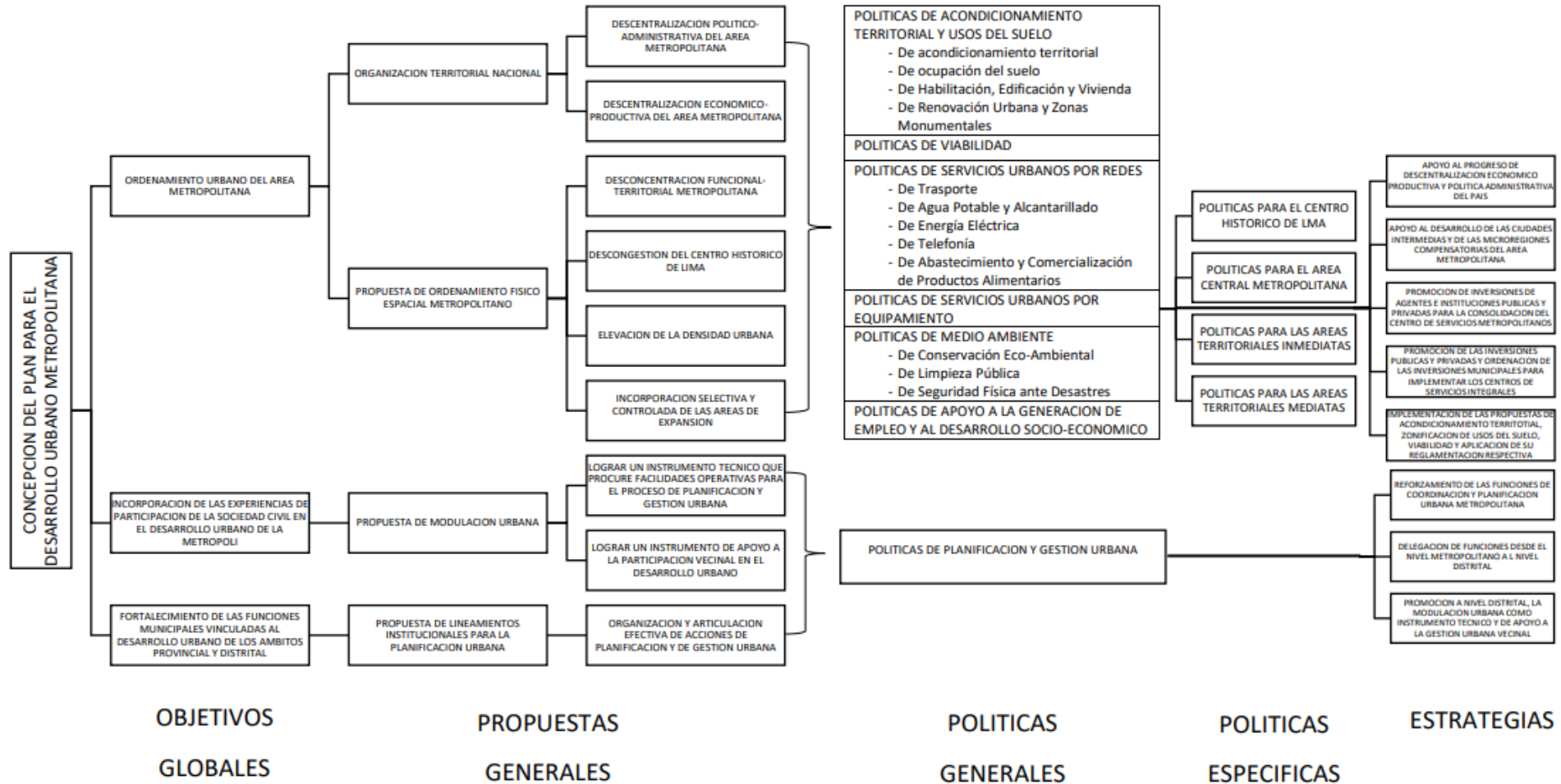
Número	Situaciones críticas generales
1	El crecimiento urbano monocéntrico y desorganizado de la Metrópoli, agudizado por la desarticulación funcional de la estructura urbana, llevada al límite de su economía de escala.
2	La fragilidad orgánica y la desarticulación institucional de las Municipalidades del Área metropolitana, tanto a nivel provincial como distrital.
3	El desaprovechamiento del potencial de participación de la sociedad civil en las acciones locales de mejoramiento de su hábitat y calidad de vida.

Nota: Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010.

Al 2021, los objetivos planteados no se han cumplido, principalmente en lo que respecta a la planificación de desarrollo urbano, debido al alto grado de informalidad

existente en la expansión urbana en Lima Metropolitana. No obstante que en la Concepción del Plan para el Desarrollo Urbano Metropolitano (Figura 7), se aprecia que los objetivos globales planteados se han formulado en concordancia con las Políticas Generales y específicas de la época, entre ellos, las Políticas de Planificación y Gestión Urbana. Además que en el artículo 9 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado con Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, establece que “Los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, **en concordancia con las políticas nacionales** conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas”. (énfasis agregado)

**Figura 7** Concepción del Plan para el Desarrollo Urbano Metropolitano



Nota: Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010

## CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

### 2.1 Tipo de Investigación

#### 2.1.1 Enfoque

El enfoque considerado para esta investigación es el cualitativo, según Hernández et al. (2014), puede concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo “visible”, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia los fenómenos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales y en su cotidianidad) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen).

Los mismos autores señalan que este enfoque utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación, además de comprender un fenómeno complejo, la importancia no está en medir las variables del fenómeno, sino en entenderlo.

#### 2.1.2 Diseño

Respecto al enfoque cualitativo, Hernández et al. (2014), señala que “el diseño se refiere al abordaje general que habremos de utilizar en el proceso de investigación” (p.470), donde se han identificado diversas tipologías para los diseños cualitativos, la presente investigación es de diseño “teoría fundamentada” puesto que los mismos autores indican que en este diseño, “el investigador produce una explicación general o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto (...)” (p.472)

### **2.1.3 Tipo**

Considerando que es una investigación del tipo de jurídico, y de acuerdo a Mila et al. (2021) en su artículo “Una aproximación a la metodología de la investigación jurídica”, el trabajo presenta las siguientes tipologías:

- a) Investigación sociojurídica, dado que evalúan una determinada realidad social y su relación con determinadas instituciones o normas jurídicas, cuya finalidad es la de evaluar el cumplimiento real de las normas jurídicas y su eficacia.
- b) Asimismo, Investigación jurídico-comparativo, dado que este tipo de estudio parte de un ordenamiento jurídico referencial (normativa peruana), para luego establecer semejanzas y/o diferencias con otro ordenamiento jurídico, en nuestro caso con el marco normativo del Sistema de Planificación urbano de Chile y Ecuador, para culminar con una propuesta de mejora del derecho.

Ver en el anexo 1, la matriz metodológica.

## **2.2 Población, Muestra y Unidad de Estudio**

### **2.2.1 Población**

De acuerdo a Ñaupas et al. (2013), definen la Población como el total de las unidades de estudio, que contienen las características requeridas, para ser consideradas como tales. Estas unidades pueden ser personas, objetos, conglomerados, hechos o fenómenos, que presentan las características requeridas para la investigación.

En esa misma línea, los autores Hernández et al. (2014) señalan que la población o universo es el conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones.

En la presente investigación se considera una población finita, cuyos elementos se muestran en la Tabla 6:

**Tabla 6**

Descripción de la Población del Trabajo de Investigación.

Población	Descripción
Población 1	Normas legales relacionadas con la Planificación Urbana del Derecho Urbanístico en el Chile, Ecuador y Perú.
Población 2	Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel local y nacional además del instrumento de planificación referido al desarrollo urbano en Lima Metropolitana.
Población 3	Las Resoluciones del Tribunal Constitucional que analizan el principio de Planificación de Desarrollo Urbano.

Nota: Elaboración propia

### 2.2.2 Muestra

Según los autores, Hernández et al. (2014), señalan que la muestra es un subgrupo de la población de interés sobre el cual se recolectan datos y que tiene que definirse o determinarse de ante mano con precisión.

Ahora bien, respecto a la selección de la muestra, se utilizará el método no probabilístico como tipo de muestreo, debido a que se seleccionan los elementos sin aleatoriedad, con determinadas características que convienen al investigador, los cuales se detallan en las siguientes Tablas:

**Tabla 7**

*Descripción de la Muestra 1*

Muestra 1	Muestra no probabilística
<p>Artículos concernientes al marco normativo sobre la planificación urbana en los países de: Chile, Ecuador y Perú.</p> <p>Para determinar la muestra se establecieron los siguientes criterios de inclusión y exclusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chile</li> </ul> <p>Artículos 27, 29 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto 458).</p> <p>Artículo 3 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de municipalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecuador</li> </ul>



Muestra 1	Muestra no probabilística
<p>a. Criterio de inclusión: Artículos relacionados con la Planificación urbana en el marco del Derecho Urbanístico.</p> <p>b. Criterio de exclusión: Artículos de normas no vigentes.</p>	<p>Art. 241,263 y 264 de la Constitución de la República del Ecuador.</p> <p>Art. 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD).</p> <p>Art. 2 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016 (LOOTUS) – Ecuador.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perú.</li> </ul> <p>Art. 195 Constitución Política del Perú.</p> <p>Art. 79 LOM (Ley N.º 27972)</p> <p>Artículos 17, 22 y 31 de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley N.º 31313)</p> <p>Artículos: 3 y 12 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), aprobado con Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA.</p>

Nota: Elaboración propia

## Tabla 8

### Descripción de la Muestra 2

Muestra 2	Muestra no probabilística
<p>Los objetivos de las Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel local y nacional además de los objetivos del Plan de Desarrollo Metropolitano en Lima Metropolitana.</p> <p>Para determinar la muestra se establecieron los siguientes criterios de inclusión y exclusión.</p> <p>a. Criterio de inclusión: Objetivos de las Políticas Públicas a nivel local y nacional además de los objetivos de los instrumentos de planificación de desarrollo urbano en Lima metropolitana, vigentes en el periodo</p>	<p>Nivel Sectorial:</p> <p>Objetivos prioritarios de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.</p> <p>Nivel Local Provincial:</p> <p>Objetivos estratégicos de la Política Pública municipal de Lima Metropolitana.</p> <p>Objetivos globales del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010 vigente en el 2021.</p>

de investigación (2020-2021) b. Criterio de exclusión: Objetivos de Políticas Públicas no vigentes.	
--	--

Nota: Elaboración propia

## Tabla 9

### *Descripción de la Muestra 3*

Muestra 3:	Muestra no probabilística
<p>Sentencia del Tribunal Constitucional respecto a la planificación urbana (00025-2014-PI/TC)</p> <p>Para determinar la muestra se establecieron los siguientes criterios de inclusión y exclusión.</p> <p>a. Criterio de inclusión: que contenga el principio constitucional de Planificación Urbana.</p> <p>b. Criterio de exclusión: Año de Publicación (menores al 2019).</p>	<p>Sentencia del Tribunal Constitucional: 00025-2014-PI/TC (Publicado el 04/04/2019).</p> <p>Asunto: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 017-2012-CM-MDRN, mediante la cual se aprueba el Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021.</p>

Nota: Elaboración propia

### 2.2.3 *Unidad de Estudio*

En consecuencia, y según lo expuesto en los párrafos anteriores, para el presente trabajo se han identificado las siguientes Unidades, según se muestra en la Tabla 10:

## Tabla 10

### *Listado de Unidades de Estudio*

Unidad	Descripción
Unidad de estudio 1	Marco normativo del Sistema de planificación urbana de Chile, Ecuador y Perú.
Unidad de estudio 2	Políticas Públicas vigentes al 2021 a nivel nacional y local provincial de Lima Metropolitana además del instrumento de planificación referido al desarrollo urbano en Lima Metropolitana.

Unidad	Descripción
Unidad de Estudio 3	Resoluciones del Tribunal Constitucional que analizan al principio de Planificación de Desarrollo Urbano.

Nota: Elaboración propia

## 2.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos de Recolección

### 2.3.1 Método Inductivo

De acuerdo a Hernández et al. (2014), las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar, describir, y luego generar perspectivas teóricas). Por lo que la presente investigación utiliza el método inductivo para analizar el contenido de la documentación que se han identificado y, en consecuencia, arribar a las conclusiones; es decir, se realiza un análisis de lo particular a lo general.

### 2.3.2 Técnicas e Instrumentos de Recolección

De acuerdo a Hernández et al. (2014), la investigación cualitativa utiliza técnicas para recolectar datos, como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, e interacción e introspección con grupos o comunidades; y en esa misma línea, Pérez et al. (2019) señalan que para la recolección de los datos en la investigación cualitativa, se presentan varias técnicas e instrumentos que lo apoyan, tales como la observación, la entrevista a profundidad, el grupo focal y el análisis de documentos y como consecuencia de ello nosotros hemos empleado el análisis de contenido, en el que Ruiz A. (2021) cita a Hostil O. (1969) para definirlo como “una técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características específicas dentro de un texto” (p.3). Ahora bien, respecto a los instrumentos, son recursos utilizados para registrar la información que se han ido afinando conforme el avance de la investigación.

A continuación, mostramos la relación de técnicas e instrumentos utilizados en el

trabajo:

**Tabla 11**

*Listado de Técnicas e Instrumentos*

Muestra	Técnicas	Instrumentos
Muestra 1	Análisis de contenido	Anexo 2: Cuadro comparativo del marco normativo del sistema de Planificación en Chile, Ecuador y Perú.
Muestra 2	Análisis de contenido	Anexo 3: Cuadro de Alineamiento de objetivos entre la Política Pública municipal y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo. Anexo 4: Cuadro de Alineamiento de objetivos entre la Política Pública municipal y el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.
Muestra 3	Análisis de contenido	Anexo 5: Cuadro de recopilación de información del EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC

Nota: Elaboración propia

En la presente investigación, los instrumentos de medición han sido adaptados, los cuales se enfocarán en el análisis de contenido para las tres muestras: i) Artículos concernientes al marco normativo del derecho urbanístico en los países de Chile, Ecuador y Perú, ii) Los objetivos de las Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel local y nacional además de los objetivos del instrumento de planificación referido al desarrollo urbano en Lima Metropolitana, iii) Una sentencia del Tribunal Constitucional respecto a la planificación urbana (00025-2014-PI/TC).

**2.4 Procedimiento de Recolección de Datos**

En la presente investigación, el proceso de recolección se ha realizado considerando lo siguiente:

- i) Muestra 1: Se han identificado los artículos de las normas legales relacionadas al Sistema de Planificación Urbana en Chile, Ecuador y Perú, conforme los criterios de

inclusión y exclusión, además de considerar algunas características de la investigación (muestra no probabilística).

- ii) Muestra 2 : Se han identificado Objetivos de las Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel nacional y local provincial de Lima Metropolitana, además de los objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo urbano en Lima y Callao 1990-2010, conforme los criterios de inclusión y exclusión. además de considerar algunas características de la investigación (muestra no probabilística).
- iii) Muestra 3: Búsqueda de las sentencias del Tribunal Constitucional en su página web oficial, con el empleo de palabras claves (Planificación de Desarrollo Urbano), los cuales nos dieron un universo de 64 resoluciones de sentencia y conforme a los criterios de inclusión y exclusión, se obtuvo una muestra de una (1) resolución.

En complemento a lo anterior, una vez obtenido las muestras, se ha realizado lo siguiente:

- Análisis de contenido respecto al marco normativo vigente del Sistema de Planificación Urbana en el Perú y compararlos con los de Chile y Ecuador, con la finalidad de identificar puntos de mejora en la normativa del desarrollo urbano y por ende proponer recomendaciones que permitan reducir los niveles de informalidad en la expansión urbana. En tal sentido, se han identificado determinadas normas específicas en el Perú así como en Chile y Ecuador, de acuerdo a ciertos criterios de comparación tales como: La Planificación como precepto constitucional, autoridades del Estado competentes y definiciones relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano, el cual se plasmó en un cuadro comparativo.
- Seguidamente, la revisión de la Política Pública Nacional y local de Lima Metropolitana así como del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, a fin de

identificar los objetivos y verificar su alineamiento respecto al desarrollo urbano en el periodo 2020-2021.

En ese sentido, se ha elaborado un cuadro de alineamiento entre la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Política Pública municipal de Lima Metropolitana, donde se identifican las causas, los objetivos prioritarios así como el problema diagnosticado.

Asimismo se ha elaborado otro cuadro de alineamiento entre la Política Pública municipal de Lima Metropolitana y el Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.

- Finalmente, el análisis de contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0025-2014-PI/TC que está referida a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 017-2012-CM-MDRN, mediante la cual se aprueba el Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021, donde se analiza las competencias entre las autoridades provinciales y distritales, así como la inconstitucionalidad de algunas normas que contravienen la Constitución, a fin de identificar la desarticulación entre los planes de las municipalidades provinciales y distritales, lo que explicaría, a manera de ejemplo, la problemática entre la Municipalidad de Lima Metropolitana y los distritos que la componen.

Para ello se ha elaborado una ficha de análisis documental, para el expediente 0025-2014-PI/TC, donde se han identificado los fundamentos relevantes de la sentencia del Tribunal constitucional.

#### **2.4.1 Validez y Confiabilidad de los Instrumentos**

Respecto a la validez y confiabilidad de los instrumentos, se ha considerado la opinión y el visto bueno de expertos en el tema de la carrera profesional de Derecho de nuestra casa superior de estudios sede Lima.

#### **2.4.2 Aspectos Éticos de la Investigación.**

Las consideraciones éticas que siguieron la investigación, fue la veracidad y el reconocimiento de hallazgos académicos, dado que la información contenida en el presente trabajo de investigación proviene de fuentes confiables, asimismo se han citado todas las fuentes consultadas, tomando en cuenta la normativa APA Séptima Edición, así como los parámetros y lineamientos establecidos por la Universidad Privada del Norte en lo relativo al tratamiento de datos personales, consentimiento informado y procedimiento de rigor científico, y en ese sentido, este trabajo mantiene su originalidad. Asimismo, la fuente de datos y el proceso de análisis de estos datos, no han sido alterados.

### CAPÍTULO III: RESULTADOS

Los resultados encontrados en el desarrollo de la presente investigación serán desarrollados en función a cada uno de los objetivos específicos planteados, los cuales se presentan en tablas los principales datos extraídos de la revisión documentaria conforme se detalla a continuación:

#### 3.1 Resultados en función al primer objetivo específico.

El primer objetivo específico planteado es conocer la eficacia del marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana, para ello se ha comparado el marco normativo de los países de Chile, Ecuador y Perú, respecto a la planificación del desarrollo urbano.

##### *3.1.1. La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en Chile.*

El sistema de planificación en Chile utiliza diversos instrumentos para sus unidades territoriales (la nación, las regiones, inter comunas y comunas) que permiten el ordenamiento y la planificación de las zonas urbanas y rurales, basándose en un marco normativo constituido por las leyes, ordenanzas y decretos que dan origen a las entidades de planificación.

Respecto al marco normativo en Chile sobre la Planificación Urbana, se han identificado las siguientes normas que a continuación se detalla:

**Tabla 12**

##### *Marco Normativo de la Planificación Urbana en Chile*

Criterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
Planificación como precepto constitucional	Constitución Política de Chile	La planificación urbana NO es un precepto constitucional.
Autoridades del Estado competentes	Ley N.º 18.695, Orgánica	Artículo 3º.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:



Crterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
respecto a la Planificación	Constitucional de municipalidades	<p>a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;</p> <p>b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; (...).</p>
Definiciones relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano en normas específicas.	DFL 458 de 1975 - Ley General de Urbanismo y Construcciones - Chile	<p>Definiciones</p> <p>Artículo 27°.- Se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de la presente ley, el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana. Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles. (...)</p> <p>Artículo 29°.- Corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados. (...)</p>

Nota: Elaboración Propia en base a la información contenida en <https://www.bcn.cl/leychile/>

De la tabla 12, se aprecia, que la planificación de desarrollo urbano, no es un precepto constitucional, sin embargo, se encuentra establecida en normas con rango de ley, tal como el DFL 458 de 1975 - Ley General de Urbanismo y Construcciones, en donde se define el concepto de planificación urbana, además en la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de municipalidades se fija la estructura, funciones y atribuciones de los municipios; no obstante ello, corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional.

Asimismo, es necesario señalar que la República de Chile tiene la siguiente división administrativa territorial:

- Nivel Nacional: Gobierno central.
- Nivel Regional/Intermedio: Regiones (16).
- Nivel Local: Municipalidades (345).

### 3.1.2 La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en Ecuador.

El sistema de planificación en Ecuador se basa en un marco normativo amparado por la Constitución de la República (2008) donde se establecen las funciones de las entidades políticas administrativas (gobierno central, regiones, provincias, cantones y parroquial) referidas con el ordenamiento territorial.

Respecto al marco normativo en Ecuador sobre la Planificación Urbana, se han identificado las siguientes normas que a continuación se detallan:

**Tabla 13**

#### Marco Normativo de la Planificación Urbana en Ecuador

Crterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
Planificación como precepto constitucional	Constitución de la República del Ecuador – Ecuador (Publicado 20.10.2008)	La planificación es un precepto constitucional.
Autoridades del Estado competentes respecto a la Planificación	Constitución de la República del Ecuador – Ecuador (Publicado 20.10.2008)	Art. 263.- <b>Los gobiernos provinciales</b> tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. (...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.
		Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

Crterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
		<p>1.- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.</p> <p>2. <b>Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.</b></p> <p>(...)</p>
	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD) – Ecuador <i>Publicado 19.19.2010</i>	<p>Art. 42.- Competencias exclusivas del <b>gobierno autónomo descentralizado provincial</b>.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:</p> <p>a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;</p> <p>(...)</p>
Aspectos relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano en su definición e importancia.	Constitución de la República del Ecuador – Ecuador <i>(Publicado 20.10.2008)</i>	Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y <b>será obligatoria en todos los gobiernos autónomos</b> descentralizados.
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016 (LOOTUS) – Ecuador. <i>(Publicado 05.07.2016)</i>	Art. 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de esta <b>Ley serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo</b> , ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.

Nota: Elaboración Propia en base a la información contenida en <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/>

De la tabla 13, se aprecia, que la planificación, es un precepto constitucional, en la cual se señalan las competencias de los tres niveles de gobierno, entre ellas las provinciales y municipales, las mismas que son establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD), además en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016 (LOOTUS) se establecen los principios

y reglas generales para el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial.

Asimismo, es necesario señalar que la República del Ecuador tiene la siguiente división administrativa territorial:

- Nivel Nacional: Gobierno central.
- Nivel Regional/Intermedio: Regiones (4) Provincias (24).
- Nivel Local: Cantones (221).

### ***3.1.3. La Planificación del Desarrollo Urbano en el Marco del Derecho Urbanístico en***

#### ***Perú***

El marco normativo a nivel nacional respecto al Derecho Urbanístico, en el periodo 2020-2021, está conformado por las siguientes normas:

- i) Artículo 195, inciso 6 de la Constitución Política del Perú de 1993.
- ii) Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972, que regula las competencias de las municipalidades en materia urbanística.
- iii) Ley de Desarrollo Urbano Sostenible - Ley N.º 31313, que tiene por finalidad orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, además esta ley incluye un nuevo derecho: Derecho a la ciudad, el cual ha sido ampliamente debatido por el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 00013-2017-PI/TC, cuyo caso fue la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 376-2016-MDL “Ordenanza para la conservación y gestión distrital del área de reserva ambiental Parque Mariscal Ramón Castilla del distrito de Lince”.
- iv) Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), el cual regula lo referido a los planes de desarrollo y la zonificación.

A continuación se muestra la Tabla 14, respecto al resumen del marco normativo, entidades públicas, principales instrumentos referidos al Sistema de Planificación en Perú.

**Tabla 14**

*Marco Normativo de la Planificación urbana en Perú – Resumen*

Crterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
Planificación como precepto constitucional	Constitución Política del Perú	La planificación del desarrollo urbano es un precepto constitucional.
Autoridades del Estado competentes respecto a la Planificación	Constitución Política del Perú	Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: (...) 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. (...)
	Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972	Artículo 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones: 1.- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: 1.1. 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. 1.2. <b>Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano</b> , 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. (...) 3.- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: 3.1. Aprobar el <b>plan urbano o rural distrital</b> , según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia. (...)
	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y	Artículo 3.- Función planificadora Los Gobiernos Locales tienen la función de planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, en

Criterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
	Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). DS-022-2016-VIVIENDA Vigente hasta setiembre 2022.	concordancia con los planes y las políticas nacionales, sectoriales y regionales, promoviendo las inversiones, así como la participación de la ciudadanía, conforme al presente Reglamento.
Aspectos relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano en su definición e importancia.	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley N.º 31313 (publicado julio 2021)	<p>Artículo 17. Derecho a la ciudad</p> <p>Las competencias y facultades a las que se refiere esta Ley procuran la efectividad del ejercicio del derecho a la ciudad, definido como el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y estando sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.</p> <p>El derecho a la ciudad comprende, a título enunciativo mas no limitativo: el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a una vivienda adecuada y digna, el derecho a la participación ciudadana efectiva y al acceso a la información; el derecho a la propiedad predial en todas sus modalidades; el derecho al acceso y uso, en condiciones no discriminatorias, de los espacios, equipamientos y servicios públicos; garantizando el acceso a personas con discapacidad y a las minorías; el derecho a recurrir al órgano jurisdiccional para exigir la observancia de la normativa en acondicionamiento territorial, planificación, uso y gestión del suelo y desarrollo urbano en las actuaciones de instituciones públicas o privadas.</p> <p>Artículo 22. Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p> <p>22.1. Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano son los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>b. Instrumentos de Planificación Urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Plan de Desarrollo Metropolitano – PDM</li> <li>- El Plan de Desarrollo Urbano- PDU</li> <li>- El Esquema de Acondicionamiento Urbano – EU</li> </ul>

Criterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
		<p>(...)</p> <p><b>22.2. El contenido de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano es desarrollado en el reglamento de esta Ley</b>, evitando la duplicación en el contenido de los mismos y procurando la delimitación de los contenidos que son estratégicos en función al tamaño y otras características particulares de las ciudades y centros poblados a los que se aplican y atendiendo a las normas sectoriales que resulten aplicables.</p> <p>22.3. Los Planes de Acondicionamiento Territorial son aprobados por las Municipalidades Provinciales. Los Planes de Desarrollo Metropolitano son aprobados por las Municipalidades Provinciales que conforman áreas metropolitanas, y se sujetan a lo dispuesto en el Plan de Acondicionamiento Territorial en caso este haya sido previamente aprobado. <b>Los Planes de Desarrollo Urbano y los Esquemas de Acondicionamiento Urbano son aprobados por las Municipalidades Provinciales</b> y se sujetan a lo establecido en el Plan de Acondicionamiento Territorial y, de ser aplicable, en el Plan de Desarrollo Metropolitano, en caso estos últimos hayan sido previamente aprobados. El Plan Específico y el Planeamiento Integral son aprobados por las Municipalidades Provinciales y se sujetan a los Planes de Acondicionamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Metropolitano, los Planes de Desarrollo Urbano o a los Esquemas de Acondicionamiento Urbano.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 31. Planes urbanos distritales Las Municipalidades Distritales, ya sea que integren o no un área metropolitana, en el ámbito de su jurisdicción mediante ordenanza municipal pueden aprobar Planes Urbanos Distritales en los cuales se establezca los instrumentos <b>y mecanismos para la gestión e implementación de los componentes previamente establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano</b> elaborado por la Municipalidad Provincial correspondiente, al cual se encuentran sometidos.</p>
	<p>Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). DS-022-2016-VIVIENDA Vigente hasta</p>	<p>Artículo 12.- Instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano Los Gobiernos Locales, en materia de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprueban los siguientes instrumentos: 12.1 El Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT, corresponde a los ámbitos urbanos y rurales de las provincias, cuencas o espacios litorales. 12.2 Los Planes de Desarrollo Urbano que comprenden:</p>

Crterios	Norma	Artículos referidos a la planificación del desarrollo urbano
	setiembre 2022.	1. El Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM, para la Metrópoli Nacional y ciudades o conglomerados urbanos, considerados Metrópolis Regionales. <b>2. El Plan de Desarrollo Urbano - PDU, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5,000 habitantes.</b> (...)

Nota: Elaboración propia.

De la tabla 14, se aprecia, que la planificación del desarrollo urbano, es un precepto constitucional, en la cual se señalan las competencias de los gobiernos locales, las mismas que son detalladas en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972, y respecto a la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley N.º 31313 cuyo objeto es establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, con la finalidad de orientar el desarrollo de las ciudades.

Asimismo, es necesario señalar que la República de Perú tiene la siguiente división administrativa territorial:

- Nivel Nacional: Gobierno Central.
- Nivel Regional/Intermedio: Departamentos (24) Provincia de Callao.
- Nivel Local: Provincias (195) Distritos (1874).

A continuación se muestra el cuadro resumen respecto la división administrativa territorial en Chile, Ecuador y Perú.

**Tabla 15**

*Cuadro Resumen de la División Administrativa Territorial en Chile, Ecuador y Perú.*

		Chile	Ecuador	Perú
División Administrativa	Nacional	Gobierno central.	Gobierno central	Gobierno central.
	Regional /Intermedio	Regiones.	Provincias y regiones	Regiones Departamentos y la Provincia



		Chile	Ecuador	Perú
				constitucional del Callao.
	Supralocal	Municipalidades	Cantones	Provincias y Distritos

Nota: Elaboración propia

A continuación se muestra el cuadro resumen comparativo respecto al marco normativo en la Planificación de Desarrollo Urbano en Chile, Ecuador y Perú.

**Tabla 16**

*Tabla de Resultados respecto al Marco Normativo en Chile, Ecuador y Perú.*

Crterios	Chile	Ecuador	Perú
Planificación como precepto constitucional	La planificación urbana NO es un precepto constitucional.	En la Constitución de la República del Ecuador (2008), La planificación es un precepto constitucional.	En la Constitución Política del Perú (1993), la Planificación del desarrollo urbano es un precepto constitucional.
Autoridades del Estado competentes respecto a la Planificación	En la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de municipalidades se fija la estructura, funciones y atribuciones de los municipios; no obstante ello, corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional.	En la Constitución del Ecuador se señalan las competencias de los tres niveles de gobierno, entre ellas las provinciales y municipales, siendo una de las funciones, para esta última, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (distritos); las mismas que son establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD).	En la Constitución de Perú se señalan las competencias de los gobiernos locales, las mismas que son detalladas en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972.
Definiciones relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano en normas específicas.	En el DFL 458 de 1975 - Ley General de Urbanismo y Construcciones - Chile, se señala que los objetivos y metas que la política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la	En el artículo 241 de la Constitución del Ecuador, se señala que la planificación será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. Además las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo,	En la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible - Ley N.º 31313, se consideran ciertos aspectos entre ellos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignar a las municipalidades provinciales el rol de planificar</li> <li>• Asignar a las municipalidades distritales el rol de</li> </ul>

Criterios	Chile	Ecuador	Perú
	planificación urbana en todos sus niveles.	2016 (LOOTUS), serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo.	gestionar e implementar. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduce el derecho a la ciudad.</li> </ul> Asimismo señalar que el contenido de los Planes para el Desarrollo Urbano es desarrollado en el reglamento de la Ley N.º 31313, sin embargo, este reglamento se publicó en setiembre del 2022.

Nota: Elaboración Propia

Por otro lado, respecto a los distritos de Lima, de acuerdo con la información obtenida de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos, con fecha de corte julio 2021, donde solo el 14% de los distritos de Lima Metropolitana, cuentan con los Planes Urbanos Distritales vigentes, tal como se muestra en la Tabla 17.

**Tabla 17**

*Tabla de Estado de los Planes Urbanos Distritales en Lima Metropolitana.*

Estados	Cantidad	%
Desactualizado	5	11.6%
No registra	32	74.4%
Vigente	6	14.0%
<b>Total general</b>	<b>43</b>	

Nota: Tomado de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos, Julio 2021,

<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/estado-de-planes-de-desarrollo-urbano>

Ahora bien, de las tablas anteriores, al comparar el marco normativo de Chile, Ecuador y Perú, se han identificado los siguientes hallazgos:

- i) En la Constitución del Ecuador se señala de manera expresa que la planificación será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, Perú no lo tiene.
- ii) En la Constitución del Perú, no se menciona como competencia del gobierno municipal, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.

De acuerdo a los hallazgos i) y ii), se explica que solo el 14% de los distritos de Lima

Metropolitana, cuenten con los Planes Urbanos Distritales vigentes, mientras que los demás distritos no lo tienen actualizados o no lo registran; Además del alto nivel de expansión urbana informal en Lima, y por tanto no ha sido eficaz en su cumplimiento.

iii) Perú cuenta con una ley sobre Desarrollo urbano desde julio 2021, a diferencia de los otros países que poseen más tiempo. Asimismo señalar que el reglamento de la citada ley, se publicó recién en setiembre del 2022.

iv) Perú no cuenta con un Código relacionado al Derecho Urbanístico, tal como lo tiene Ecuador.

### **3.2 Resultados en función al segundo objetivo específico.**

El segundo objetivo específico planteado es identificar si se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima, para ello se han identificado los objetivos de la Política Pública municipal de Lima metropolitana, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo así como del Plan de Desarrollo Metropolitano, y luego verificar si se encuentran alineados.

#### ***3.2.1 Las Políticas Públicas y los instrumentos de planificación referido al desarrollo urbano.***

Según Venini (2015) que cita a CAD (2014) donde señala que “Las intervenciones desarticuladas y sin planificación por parte del Estado, han generado la segregación de las urbanizaciones populares de Lima y de sus ciudadanos, los cuales se han visto perjudicados al no poder desarrollar su territorio de manera integral” (p.56).

Asimismo, Ortiz (2018), en su artículo “La Zonificación, la Ciudad y la propiedad predial” señala que:

En Lima Metropolitana, por ejemplo, no existe un Plan de Desarrollo Metropolitano

vigente desde hace varios años. Siendo ello así, la interrogante que surge es: ¿cómo se pueden hacer políticas y gestión del suelo en la capital del país si es que no tenemos un plan urbano vigente? La aprobación y modificación de la zonificación, licencias y, acciones de urbanización, habilitación urbana y edificación deben responder a esta planificación para que tengamos un desarrollo urbano sostenible con una visión, de forma uniforme y coherente. (p.4)

En tal sentido, al no contar con los instrumentos de planificación o en su defecto, al no encontrarse actualizados, esta situación afecta la implementación de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como provincial (Lima Metropolitana).

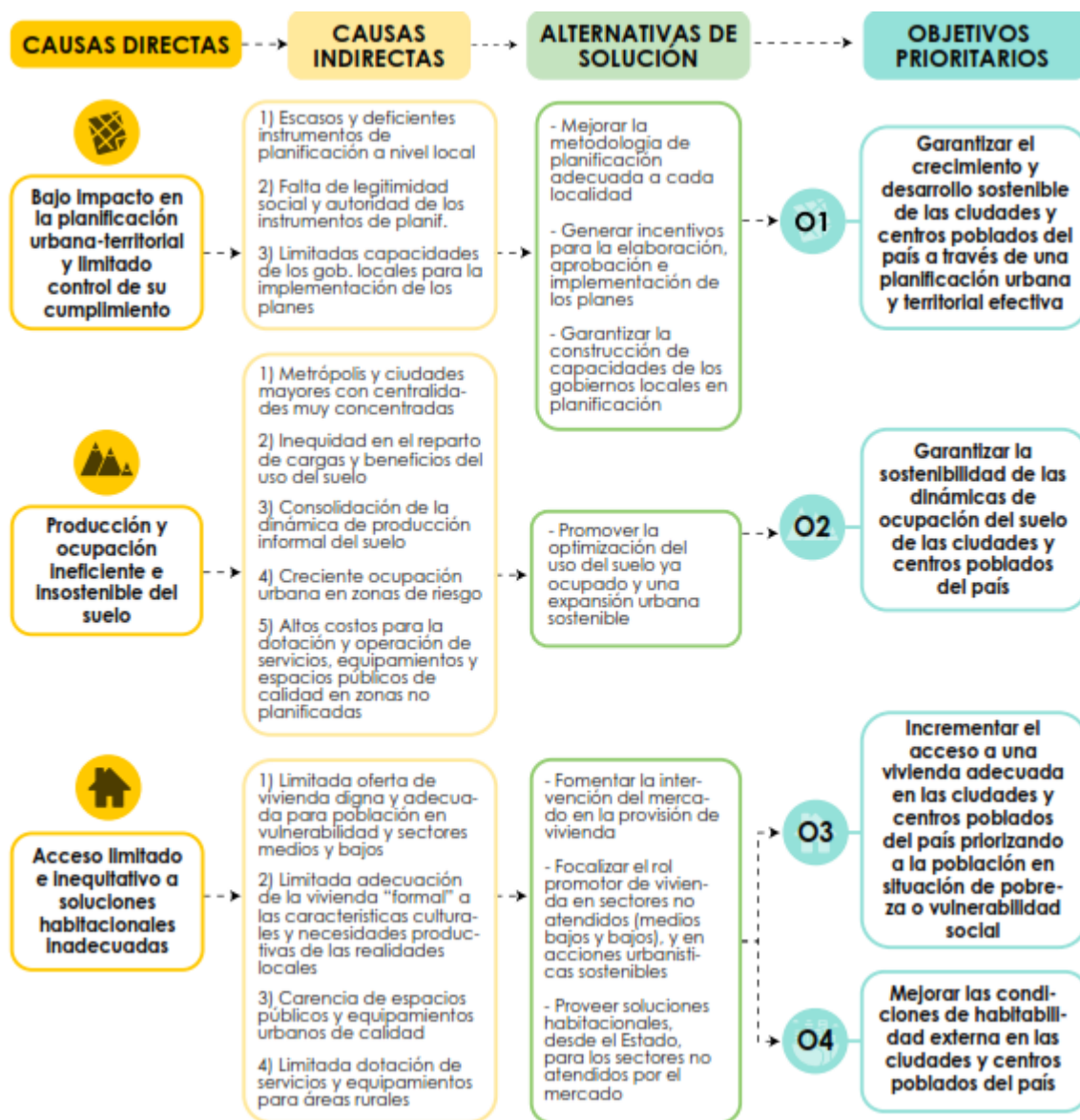
### ***3.2.2 Política Pública Nacional (PNVU) y local provincial de Lima Metropolitana.***

Respecto al desarrollo urbano, se cuenta con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, el cual ha sido aprobada en julio del 2021, y siendo una política sectorial, se han definido objetivos prioritarios, los cuales sirven de marco referencial para las demás políticas como las provinciales y distritales, cuyos objetivos a continuación se detallan:

- OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.
- OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.
- OP3. 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.
- OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.

**Figura 8**

*Objetivos Prioritarios de la PNVU en relación a sus causas directas*



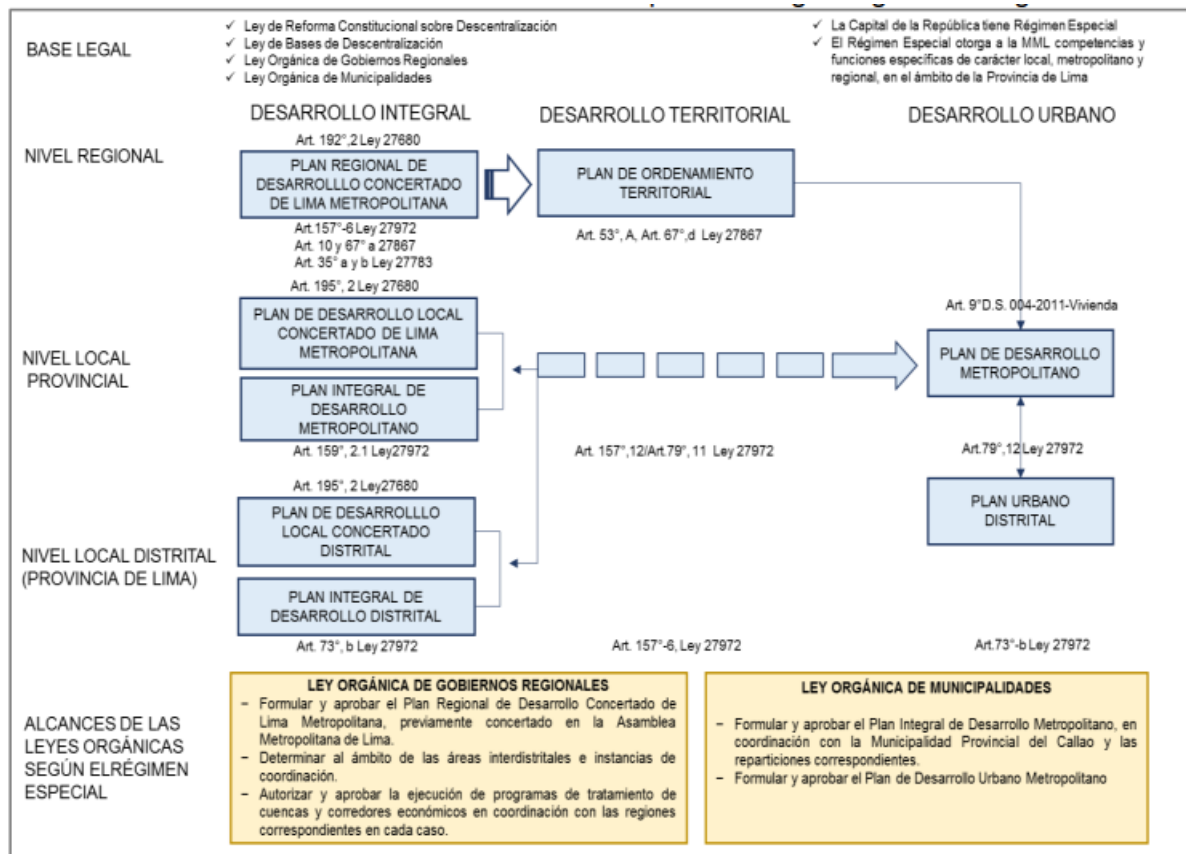
Nota: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Respecto a la Política Pública local de Lima Metropolitana, según el Informe N.º D000516-2022-MML-GP-SPC de fecha 16 de noviembre del 2022 (ver anexo 6), emitido por la Gerencia de Planificación de la Municipalidad de Lima Metropolitana, quienes señalan que no poseen la Política Regional de Lima Metropolitana y/o la Política Local Provincial de Lima Metropolitana, sin embargo, cuentan con diversos instrumentos de planificación, los cuales

están relacionados conforme se aprecia en la Figura 9.

**Figura: 9**

*Desarrollo de Lima Metropolitana, según legislación vigente*



Nota: Plan de Desarrollo local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021.

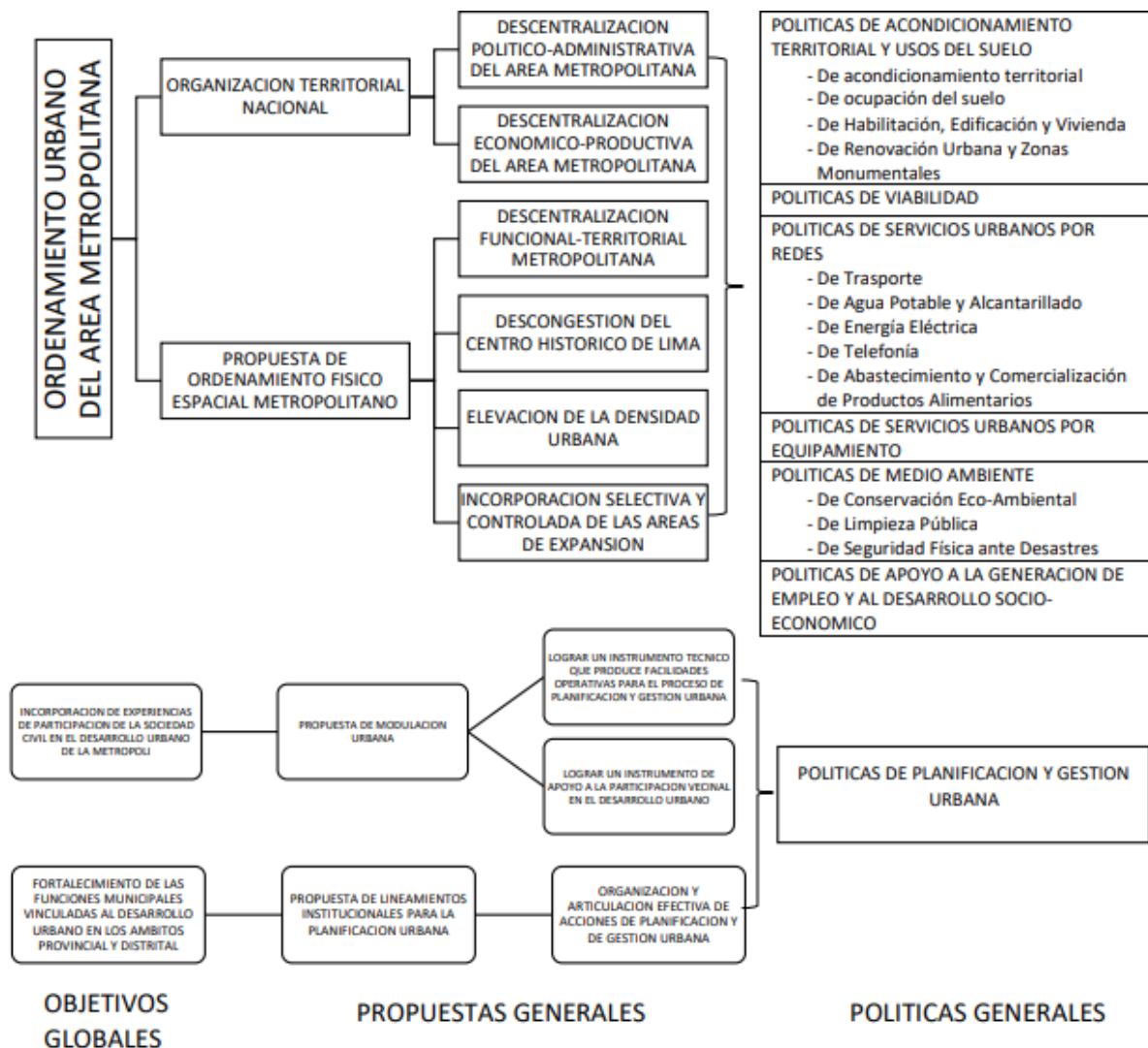
De la figura anterior, el instrumento técnico-normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, es el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010, el cual se encontraba vigente en el periodo 2020-2021, donde sus objetivos globales son:

- Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana.
- Incorporación de las experiencias de participación de la sociedad civil en el desarrollo urbano de la metrópoli.
- Fortalecimiento de las funciones municipales vinculadas al desarrollo urbano en los

ámbitos provincial y distrital.

**Figura 10**

*Objetivos Globales del PLANMET 1990-2010 en relación a sus políticas generales*



Nota: Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010

Asimismo, es necesario precisar que debe existir concordancia entre las políticas locales con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado con Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM.

### 3.2.3 Los Instrumentos de Planificación en las Políticas Públicas

Conforme lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, corresponde a los

Gobiernos locales aprobar los planes de desarrollo urbano, que a continuación se detallan:

- Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), instrumento de planificación, para las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales.
- Plan de Desarrollo Urbano, instrumento de planificación, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5,000 habitantes.
- El Esquema de Acondicionamiento Urbano – EU.

El MVCS (2021), en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) señala que:

Si bien normativamente existe una variedad de posibles instrumentos de planificación urbana y territorial, su diseño, implementación e impacto real son limitados, debido a la escasez de los instrumentos de planificación, pero también a la deficiencia del método con el cual se han elaborado los instrumentos de planificación ya aprobados. (p.10)

Lo que implica un bajo impacto en la planificación urbana, además de un limitado control de su cumplimiento.

En esa misma línea, el mismo autor, señala que:

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el año 2019, solo el 15.1% de las Municipalidades contaban con un Plan de Desarrollo Urbano (INEI, 2019c). A nivel provincial, la información al año 2019 del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) muestra que de las 196 provincias solo el 46.9% cuentan con PAT (INEI, 2019c). (p.10).

En consecuencia, se corrobora con la escasez de instrumentos utilizados.

En el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010 (PLANMET 1990-2010), se identifican los siguientes problemas críticos:

- a) El crecimiento urbano monocéntrico y desorganizado.



- b) Fragilidad orgánica y desarticulación entre las municipalidades provinciales y distritales del área metropolitana.
- c) Bajo nivel de convocatoria ante la comunidad en el mejoramiento de su hábitat y calidad de vida.

Esta situación diagnosticada en 1990 mediante el PLANMET 1990-2010, se ha acentuado al 2021, considerando el incremento poblacional y la deficiente gestión en el uso de las Políticas y la escasez de los instrumentos de Planificación de Desarrollo Urbano, por lo que se hace necesario implementar un instrumento técnico-normativo por el evidente desfase entre el PLANMET 1990-2010 y los objetivos de la PNVU, dado el fuerte crecimiento informal en la ciudad de Lima Metropolitana; no obstante, la emisión de una serie de ordenanzas municipales para extender la vigencia del PLANMET 1990-2010, al actualizar algunos aspectos del Plan, pero que ha conllevado en desorganización de la gestión urbana y territorial de la ciudad.

A continuación se muestra en las siguientes tablas, el cuadro resumen respecto al alineamiento entre la Política Pública Municipal y Nacional, así como, con el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010, en el cual se aprecia que al no existir la Política Pública municipal en Lima Metropolitana, no existe alineamiento de objetivos con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo; así como, con el Plan de Desarrollo Metropolitano, es decir no se encuentran articulados.

**Tabla 18**

*Tabla de Resultados respecto a la Política Pública Municipal y Nacional*

Política Nacional de Vivienda y Urbanismo			Política Pública municipal de Lima Metropolitana		
Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado	Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado
Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento	O1.- Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.	Inadecuadas condiciones de inhabitabilidad.	No existe	No existe	No existe
Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo	O2.- Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.				

Política Nacional de Vivienda y Urbanismo			Política Pública municipal de Lima Metropolitana		
Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado	Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado
Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales inadecuadas	<p>O3.- 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.</p> <p>O4.- Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.</p>				

Nota: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021) e Informe N.º D000516-2022-MML-GP-SPC de fecha 16 de noviembre del 2022

**Tabla 19**

*Tabla de Resultados respecto a la Política Pública municipal y el Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010*

Política Pública municipal de Lima Metropolitana			Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010		
Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado	Situaciones críticas	Objetivos Generales	Problema identificado
No existe	No existe	No existe	El crecimiento urbano monocéntrico y desorganizado de la metrópoli, agudizado por la desarticulación funcional de la estructura urbana, llevada al límite de su economía de escala.	O1.- Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana.	Desorden Urbano metropolitano
			La fragilidad orgánica y la desarticulación institucional de las Municipalidades del Área metropolitana, tanto a nivel provincial como distrital.	O2.- Fortalecimiento de las funciones municipales vinculadas al desarrollo urbano en los ámbitos provincial y distrital.	

Política Pública municipal de Lima Metropolitana			Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010		
Causas	Objetivos Prioritarios	Problema identificado	Situaciones críticas	Objetivos Generales	Problema identificado
No existe	No existe		El desaprovechamiento del potencial de participación de la sociedad civil en las acciones locales de mejoramiento de su hábitat y calidad de vida.	O3.- Incorporación de las experiencias de participación de la sociedad civil en el desarrollo urbano de la metrópoli.	

Nota: Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010 e Informe N.º D000516-2022-MML-GP-SPC de fecha 16 de noviembre del 2022

### 3.3 Resultados en función al tercer objetivo específico.

El tercer objetivo específico planteado es conocer la interpretación constitucional del Tribunal respecto a la Planificación del desarrollo urbano, para ello se han identificado los fundamentos relevantes de la sentencia 00025-2014-PI/TC y luego verificar su posición y aporte respecto a la Planificación de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, se precisa que la planificación de desarrollo urbano es un principio constitucional, que conforme al artículo 195, inciso 6 de la Constitución Política del Perú, establece que los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Respecto al expediente 00025-2014-PI/TC (Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro), el Tribunal Constitucional declaró FUNDADA la demanda de la Municipalidad Provincial de Satipo, y en consecuencia inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM-MDRN de la Municipalidad Distrital de Río Negro, al analizar de manera integral su Plan Urbano Distrital y concluye en el fundamento 50, lo siguiente: “(...) que existe un vicio competencial por cuanto el “Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021” no constituye, desde la perspectiva material, relacionada con el contenido efectivo, un plan urbano que resulte de su competencia” (p.14).

Asimismo, el Tribunal Constitucional (2019), en el fundamento 19 del expediente 00025-2014-PI/TC, señaló que “los planes urbanos distritales deben enmarcarse en el contexto de los planes de desarrollo urbano que aprueben las municipalidades provinciales y estos vincularse, a su vez, con los planes regionales y nacionales” (p.8).

En esa misma línea, en el literal b) del artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades se establece que: “(...) Los planes referidos a la organización del espacio

físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia”.

Ahora bien, en el fundamento 33 del expediente 00025-2014-PI/TC, el Tribunal considera oportuno que:

A fin de determinar la competencia para la emisión de cada uno de esos planes, corresponde tomar en cuenta los incisos 1.2 y 3.1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto establece que son lo siguiente:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Aprobar el plan urbano (...) distrital (...).

Además, el Colegiado señala en el fundamento 34 del mismo expediente que:

(...) entre el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Urbano Distrital (PUD) existen diferencias sustanciales relacionadas con el contenido de cada tipo de plan urbano y también diferencias competenciales, ya que los primeros deben ser aprobados por las municipalidades provinciales y los segundos por las distritales.

Esto último se encuentra definido en la Ley Orgánica de Municipalidades, además el contenido de estos planes que desarrollan tanto las municipalidades provinciales como distritales, se encuentran definidos en los artículos N.º 35 y 39 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (DS N.º 022-2016-VIVIENDA) que a continuación se detalla:

Artículo 35.- Contenido del PDU.

El PDU contiene lo siguiente:

1. El diagnóstico urbano del ámbito de actuación y/o intervención, considerando sus interrelaciones físicas, sociales, económicas y políticas con su entorno inmediato y mediato.
2. El modelo de desarrollo urbano del ámbito de actuación y/o intervención del plan que contribuya a fortalecer y mejorar los niveles de eficacia de las acciones territoriales y urbanas de los Gobiernos Locales que la conforman. El modelo contiene la conformación físico - espacial del área urbana, los ejes de articulación y su funcionamiento general; elaborados en base a la visión provincial y/o distrital de desarrollo a largo plazo (10 años), a las potencialidades locales y las oportunidades globales de desarrollo.
3. Los lineamientos de política y estrategias de desarrollo urbano.
4. La clasificación del suelo para orientar las intervenciones urbanísticas.
5. La zonificación de usos del suelo urbano y de su área circundante, así como su normativa. De ser necesario se precisa e identifican las zonas generadoras y receptoras de los DAET, así como sus límites máximos y las compensaciones entre zonas generadoras y receptoras, al interior de un mismo distrito o entre distritos, según sea el caso; y el incentivo de bonificación de altura a la edificación sostenible.
6. La propuesta de Movilidad Urbana y su normativa respectiva, con énfasis en las soluciones multimodales y el transporte rápido masivo; siendo aplicable la clasificación vial establecida en el RNE para las vías primarias: Expresas, Arteriales y Colectoras.
7. La sectorización urbana y la determinación del nivel de servicio, la localización y dimensionamiento de los equipamientos de educación, salud, seguridad,



recreación, otros usos y otros servicios complementarios, acorde con los requerimientos actuales y futuros de la población y las normas sectoriales respectivas.

8. La proyección de la demanda de nuevas unidades de vivienda para determinar las áreas urbanizables y/o programas de densificación, de acuerdo a las condiciones y características existentes.

9. La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos.

10. Los requerimientos actuales y futuros de saneamiento, ambiental y de infraestructura de servicios básicos.

11. La propuesta de puesta en valor de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, la cual es materia de desarrollo mediante un Plan Específico correspondiente.

12. La identificación de medidas de prevención y reducción del riesgo, y recuperación y defensa del medio ambiente.

13. El Programa de Inversiones Urbanas y la identificación de las oportunidades de negocios, a fin de promover las inversiones y alcanzar el modelo de desarrollo urbano previsto en el PDU.

14. Los mecanismos de gestión urbana respecto de las determinaciones adoptadas en el PDU.

15. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del PDU.

Y las Municipalidades distritales en el ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Distrital, aprueban los aspectos técnicos complementarios, los cuales se incorporan al PDU., y se encuentran señalados en el artículo 39 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

1. Los índices operacionales y los estándares de calidad.
2. Los retiros de las edificaciones.
3. La dotación de estacionamientos.
4. Las disposiciones relativas al ornato y mobiliario urbano.

En consecuencia, en el expediente 00025-2014-PI/TC, el Tribunal Constitucional corrobora las competencias de los gobiernos locales relacionadas con la Planificación del Desarrollo Urbano, dado que las funciones exclusivas de las Municipalidades provinciales como Lima, se encuentran definidas en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades que se señala a continuación:

- 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 provincia.
- Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:
  - Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición
  - Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural
  - Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

- Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.
- Nomenclatura de calles, parques y vías.
- Seguridad del Sistema de Defensa Civil.
- Estudios de Impacto Ambiental.
- Fiscalizar el cumplimiento de los Planes y normas provinciales sobre la materia, señalando las infracciones y estableciendo las sanciones correspondientes.
- Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.

Finalmente, el Tribunal Constitucional (2019), en el fundamento 50 del expediente 0025-2014-PI/TC, concluye que “(...) Existe un vicio competencial, por cuanto el "Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021" no constituye, desde la perspectiva material, relacionada con el contenido efectivo, un plan urbano que resulte de su competencia” (p.14).

De lo anterior mencionado, se muestra en la siguiente tabla, el cuadro resumen respecto a los fundamentos relevantes del EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC.

**Tabla 20**

*Tabla de Resultados respecto al EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC*

EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC		
<p>Caso: Plan Urbano Distrital de Río Negro. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 017-2012-CM-MDRN, mediante la cual se aprueba el Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021.</p>		
N°	Fundamentos relevantes	Hallazgos
19	Los planes urbanos distritales deben enmarcarse en el contexto de los planes de desarrollo urbano que aprueben las municipalidades provinciales y estos vincularse, a su vez, con los planes regionales y nacionales.	El Tribunal señala que los planes urbanos distritales deben vincularse con los planes provinciales y éstos a su vez con los planes nacionales. Es decir debe existir articulación entre ellos.
34	Concluye que existen diferencias sustanciales entre el contenido del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Urbano Distrital (PUD) y también diferencias competenciales.	El Tribunal Constitucional concluye que existen diferencias sustanciales entre el contenido del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Urbano Distrital (PUD) y aclara las competencias entre las municipalidades provinciales y las distritales en el ámbito de la Planificación urbana.
50	Este Tribunal resuelve que existe un vicio competencial, por cuanto el "Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021" no constituye, desde la perspectiva material, relacionada con el contenido efectivo, un plan urbano que resulte de su competencia.	

<p><i>Precisión de BLUME FORTINI</i></p>	<p>El Legislador Constituyente Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200°, inciso 4), de la Constitución, al referirse a las normas impugnables por causal de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.</p>	<p>Los Planes urbanos se aprueban mediante ordenanzas municipales que tienen rango de ley.</p>
<p><i>Resuelve: Declarar FUNDADA la demanda y en consecuencia inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM-MDRN.</i></p>		

Nota: Elaboración Propia en base del Expediente 00025-2014-PI/TC

## CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 4.1 Limitaciones

Respecto al marco normativo del Derecho Urbanístico en el Perú, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible se aprobó el 25 de julio del 2021, pero su reglamento recién fue aprobado en octubre del 2022 con Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, donde se han establecido los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, en tal sentido, la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible se ha visto limitada debido a que su reglamentación se realizó después de 15 meses.

Respecto al instrumento de planificación analizado, Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010, se encontraba desactualizado, pero estuvo vigente hasta septiembre del 2022, a diferencia de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) que se aprobó conjuntamente con la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible en el 2021. En tal sentido, al encontrarse desactualizado el PDM, este plan no se enfoca a los problemas públicos en su real magnitud, no obstante, las modificaciones realizadas en el PDM 1990-2010 para mantener su vigencia.

Respecto al expediente analizado del Tribunal Constitucional (TC), sobre la Planificación del Desarrollo Urbano, la sentencia del TC está relacionada con un proceso de inconstitucionalidad, donde se advierte problemas de competencia entre la municipalidad provincial y la municipalidad distrital, siendo el caso más relevante para nuestra identificación de resultados el expediente N.º 0025-2014-PI/TC (Plan Urbano Distrital de Río Negro). Por lo que, se ha extrapolado el análisis de la sentencia para Lima Metropolitana, toda vez que el problema competencial antes mencionado puede presentarse en Lima Metropolitana y sus distritos.

Asimismo, es necesario precisar que el caso analizado está referido a la Planificación de Desarrollo Urbano con el ordenamiento territorial, cuyas sentencias han sido publicadas desde el 2019, las anteriores al 2019 no han sido consideradas en nuestra revisión y es por ello que nuestro análisis Jurisprudencial se limita solo al expediente 00025-2014-PI/TC.

#### **4.2 Discusión de resultados en función al primer objetivo específico.**

Para la discusión del primer objetivo específico planteado, que es conocer la eficacia del marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana, se ha considerado los hallazgos obtenidos en la etapa de resultados que a continuación se expone.

Considerando que en los países de Chile y Ecuador, se tienen un bajo nivel de informalidad respecto a la expansión urbana, se han identificado algunos puntos importantes en su marco normativo, que podrían explicar las diferencias porcentuales respecto al de Perú, que alcanza un nivel superior al 90% de expansión urbana informal, además del bajo nivel de cumplimiento respecto a la vigencia de sus planes urbanos.

**Tabla 21**

*Hallazgos en el marco normativo en los países de Perú, Chile y Ecuador.*

Hallazgos	Chile	Ecuador	Perú
i) En la Constitución del Ecuador se señala de manera expresa que la planificación será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.	En la Constitución de Chile, no se menciona sobre la obligatoriedad de la planificación en todos los gobiernos autónomos descentralizados.	En la Constitución del Ecuador se señala de manera expresa que la planificación será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.	En la Constitución del Perú, no se menciona sobre la obligatoriedad de la planificación en todos los gobiernos autónomos descentralizados.
ii) En la Constitución del Perú, no se menciona como competencia del gobierno municipal,	En la Constitución de Chile, no se menciona como competencia del gobierno municipal,	En la Constitución del Ecuador se señala de manera expresa que una de las funciones del gobierno municipal	En la Constitución del Perú, no se menciona como competencia del gobierno municipal,

Hallazgos	Chile	Ecuador	Perú
ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.	ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.	es ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (distritos).	ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.
iii) Perú cuenta con una ley sobre Desarrollo urbano desde julio 2021, a diferencia de los otros países que poseen más tiempo. Asimismo señalar que el reglamento de la citada ley, se publicó recién en setiembre del 2022.	DFL 458 de 1975 - Ley General de Urbanismo y Construcciones – Chile. (Promulgado el 18.12.1975).	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016 (LOOTUS) – Ecuador. (Publicado 05.07.2016).	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley N.º 31313 (publicado el 25 de julio 2021).
iv) Perú no cuenta con un Código relacionado al Derecho Urbanístico, tal como lo tiene Ecuador.	No	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD) – Ecuador Publicado 19.19.2010.	No

Nota: Elaboración Propia en base a la información contenida en <https://plataformaurbana.cepal.org/es>

En complemento a los hallazgos señalados en la tabla anterior, se precisa que en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible - Ley N.º 31313, se han aclarado ciertos aspectos, entre ellos:

- Asignación a las municipalidades provinciales del rol de planificar,
- Asignación a las municipalidades distritales del rol de gestionar e implementar.
- Introducción del derecho a la ciudad.

Respecto a los hallazgos señalados en la Tabla 21, se comenta lo siguiente:

- i) En la Constitución del Perú no se señala de manera expresa la obligatoriedad de la planificación en todos los gobiernos autónomos descentralizados, tal como si lo precisa la Constitución del Ecuador; Su inclusión, generaría mayor relevancia para su cumplimiento,



toda vez que los Planes Urbanos Distritales vigentes, en las municipalidades de los distritos de Lima Metropolitana es de tan solo 14%; es decir, 6 de 43 distritos tienen sus planes urbanos distritales en vigencia (Plataforma de datos abiertos,2021) y por ende explica su ineficacia en su cumplimiento.

En esa misma línea, el MVCS (2021), en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) señala:

Si bien normativamente existe una variedad de posibles instrumentos de planificación urbana y territorial, su diseño, implementación e impacto real son limitados, debido a la escasez de los instrumentos de planificación, pero también a la deficiencia del método con el cual se han elaborado los instrumentos de planificación ya aprobados. (p.10)

En consecuencia, de acuerdo a los hallazgos identificados y al contrastar con lo indicado por otros autores, se puede señalar que el marco normativo de la Planificación de Desarrollo Urbano no ha sido eficaz en su cumplimiento.

- ii) Asimismo, en el Perú, la competencia de los gobiernos locales en cuanto al control sobre el uso y ocupación del suelo no tiene el peso constitucional, tal como lo tiene Ecuador en su constitución.

Por lo que, el MVCS (2021), en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) señala que los altos porcentajes de viviendas construidas sin licencia de edificación a nivel nacional, es un ejemplo del inexistente o poco control que ejercen los gobiernos locales en el desarrollo urbano de sus ámbitos.

Además, el mismo autor señala que “Las serias dificultades para ejercer la planificación, el control urbano y la fiscalización tributaria en el nivel local, se debe a que la mayor parte de municipios no cuentan con un catastro urbano” (p.11). Lo que demuestra que las municipalidades carecen del conocimiento de su territorio y por ende les será difícil

gestionarlo.

En esa misma línea, respecto al uso eficiente del suelo en materia de ordenación territorial, Chehade (2014) señaló que:

Se torna una labor bastante compleja dada la existencia de diversas (en realidad, demasiadas) entidades gubernamentales a nivel de gobierno central, local y regional que cuentan con potestades de intervención y regulación del territorio, pero que actúan desarticuladamente y sin compartir una única base catastral (...) (p.73).

Lo que explica la falta de control de las municipalidades. En tal sentido, un crecimiento urbano desmedido e informal de la ciudad, además de generar ineficacia en el cumplimiento del marco normativo.

iii) En el Perú existían leyes referidas al urbanismo, las cuales se encontraban dispersas y que dificultaban la aplicación de las mismas, es por ello que se publicó en julio del 2021, la nueva Ley N.º 31313 (Ley de Desarrollo Urbano Sostenible) y su reciente reglamento en octubre del 2022, lo que ha generado que esta Ley no se pueda aplicar correctamente desde su publicación hasta su reglamentación, a diferencia de los demás países, como el caso de Chile, cuya Ley General de Urbanismo y Construcciones fue promulgada hace 47 años.

En esa misma línea, Ortiz et al. (2020), respecto al marco normativo referido al urbanismo, señalan que:

(...) es necesario ordenar, integrar, centralizar y sistematizar el marco normativo urbano nacional y metropolitano de la planificación urbana. Es necesario, para ello, un instrumento normativo a nivel nacional como una Ley del Suelo, Ley de Desarrollo Urbano o Código Urbano (...) (p.259).

Es decir, aquí los autores proponían un marco normativo integrado, lo cual ha sido considerado con la promulgación de la nueva la Ley de desarrollo urbano sostenible N.º

31313; el cual, se encuentra acorde con las normas vigentes en el derecho urbanístico en comparación con otros países de la región. Y, por tanto, se considera que la aplicación de esta nueva ley, va a reforzar el marco normativo ya existente.

- iv) Además, el Perú no cuenta con un Código, conjunto de normas legales, referido al derecho urbanístico, a diferencia de Ecuador, que posee el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD), lo que explica que hasta antes de julio 2021, existía una normativa confusa y desordenada respecto a la planificación urbana, alineado con lo que señalan Ortiz et al. (2020).

Finalmente, cabe indicar que tanto en la Ley N.º 31313 (Ley de Desarrollo Urbano Sostenible) de Perú y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de Ecuador, se reconoce el derecho a la ciudad, que está definido como el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y estando sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.

#### **4.3 Discusión de resultados en función al segundo objetivo específico.**

Para la discusión del segundo objetivo específico planteado, que es identificar si se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima, se han considerado los hallazgos obtenidos en la etapa de resultados que a continuación se expone.

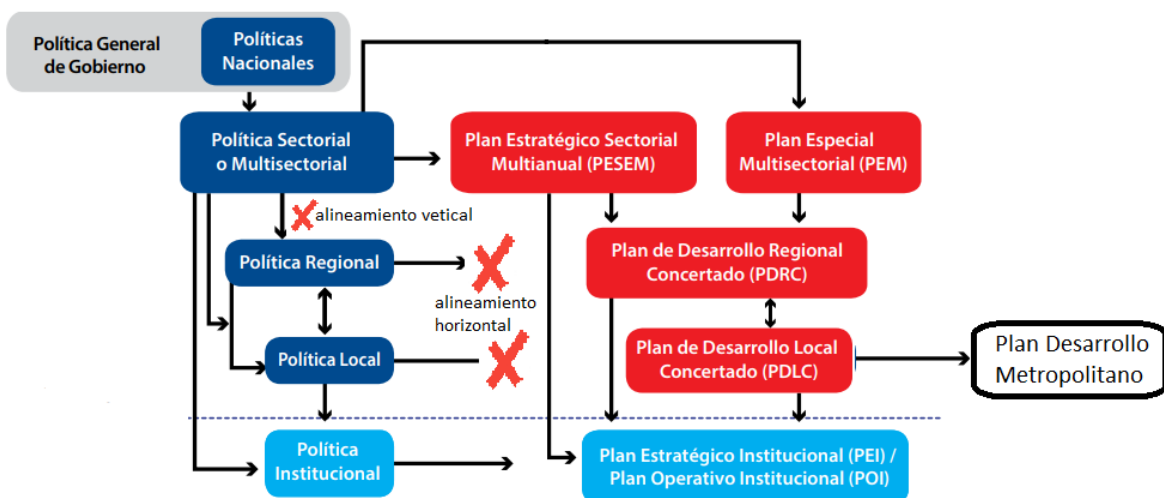
En la revisión de las Políticas Públicas e instrumentos de planificación de desarrollo urbano, se aprecia que en julio del 2021 se aprobó la Política Nacional de Vivienda y urbanismo (PNVU) en la cual, una de las causas para su problema público identificado, es el bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento donde se señala

que no se cuenta con suficientes instrumentos de planificación urbana y territorial implementados o en su defecto, de contar con ellos no son efectivos, apropiados y/o no se implementan adecuadamente. Sin embargo, como esta PNVU (2021-2030) ha sido aprobada en el 2021 y sus objetivos planteados no se reflejan en la Política provincial ni distrital, toda vez que requieren ser actualizados para su articulación.

Ahora bien, respecto a la Política Pública municipal de Lima Metropolitana (Política Regional de Lima Metropolitana o la Política Local Provincial de Lima Metropolitana), esta no existe, según el Informe N.º D000516-2022-MML-GP-SPC de fecha 16 de noviembre del 2022, lo que impacta negativamente en la articulación entre la política sectorial (PNVU) y la política local provincial, además el no contar con una Política Pública municipal, no prioriza los problemas reales de cada localidad ni los adapta a sus necesidades. Esta situación genera que los diversos instrumentos de planificación no se articulen directamente con la Política Pública municipal; es decir, los instrumentos de planificación se encuentran articulados entre sí (articulación vertical) pero no existe articulación de los planes con la respectiva Política Pública municipal (articulación horizontal), tal como se muestra en la Figura 11.

**Figura 11**

*Articulación entre Políticas y planes*



Nota: Adaptado de la Directiva N.º 001 -2017-CEPLAN/PCD obtenido en <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

Esta desarticulación entre la política pública municipal de Lima Metropolitana y los instrumentos de Planificación, explica el escaso control en la expansión urbana, tal como Calderón (2020) señaló que “(..)El sistema de vivienda dirigido por el mercado, con escasa regulación pública, ha generado una expansión fragmentada, constituida por un crecimiento vertical en el área central y una expansión horizontal “de lujo” hacia el sur, (...)” (p.80) (subrayado agregado). Y en esa misma línea, Ortiz et al. (2020), señalan que “La normativa y el marco jurídico de planificación urbana metropolitana de Lima enfrenta diversos desafíos críticos: la fragmentación administrativa, la falta de visión de ciudad, la debilidad institucional y la carencia de sistematicidad en la normativa” (p.246), es decir, estos desafíos críticos se ve reflejado en su falta de la política pública municipal de Lima Metropolitana.

Por otro lado, se aprecia que el Plan Metropolitano (1990-2010) que se encontraba vigente en el 2021, ha sido prorrogado varias veces hasta la reciente aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano, PLANMET 2040. Lo que implica que el Plan Metropolitano (1990-2010), no refleja las necesidades reales respecto al desarrollo urbano de la ciudad de Lima Metropolitana, no obstante, las modificaciones realizadas para mantener su vigencia.

En tal sentido, al no contar con un Plan de Desarrollo Metropolitano actualizado en el periodo 2020-2021 para Lima Metropolitana, se dificulta el proceso de planificación urbana (zonificación, licencias, acciones de urbanización, habilitación urbana), lo que ha generado, entre otras causas, una fuerte expansión urbana de carácter informal en Lima Metropolitana, donde sus ciudadanos se han visto perjudicados al no contar con un plan con visión integral respecto al real dimensionamiento del problema.

De lo expuesto, se señala que, al encontrarnos con un plan metropolitano del 1990, que fue creado bajo determinados objetivos prioritarios y lineamientos, los cuales se encuentran

desfasados y desalineados con los nuevos objetivos estratégicos que demanda la coyuntura actual, asimismo, la planificación no ha sido efectiva como instrumento de gestión de las políticas públicas, toda vez que, según la Plataforma Nacional de Datos Abiertos, con fecha de corte julio 2021, solo el 14% de los distritos de Lima Metropolitana, cuentan con los Planes Urbanos Distritales vigentes, lo que refleja una falta de planificación de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, aunándose a ello, que el PDM se encontraba desactualizado además de no contar con una Política Pública municipal de Lima Metropolitana.

Finalmente, se identifica que en el periodo 2020-2021, existe una relación causa-efecto entre la desarticulación de las Políticas Públicas y la falta de planificación, toda vez que al no existir la Política Pública municipal de Lima Metropolitana genera una desarticulación entre las políticas distritales con la política nacional (PNVU), lo que genera que las autoridades ediles no mantengan en vigencia sus planes y por ende exista una falta de planificación, no obstante, las competencias otorgadas por la Constitución Política del Perú (incisos 6 y 10 del Artículo N.º195) y la Ley Orgánica de Municipalidades –LOM (artículos N.º 73 y 79).

#### **4.4 Discusión de resultados en función al tercer objetivo específico.**

Para la discusión del tercer objetivo específico planteado, que es conocer la interpretación constitucional del Tribunal respecto a la Planificación del desarrollo urbano, se han considerado los hallazgos obtenidos en la etapa de resultados que a continuación se expone.

Ahora bien, en la revisión del expediente del Tribunal Constitucional 0025-2014-PI/TC, sobre la demanda de inconstitucionalidad, referido a la planificación del desarrollo urbano en el marco constitucional y el derecho urbanístico, se aprecia la transgresión competencial entre la Municipalidad provincial y distrital, toda vez que existe una confusión por parte de algunas municipalidades distritales sobre su competencia entre el Plan de Desarrollo Urbano y el Plan Urbano Distrital, no obstante el artículo 79 de la Ley Orgánica de

Municipalidades, donde se definen las funciones específicas respecto a la Organización del espacio físico y uso del suelo, tanto para las Municipalidades provinciales como las distritales.

Ahora bien, respecto a los hallazgos de los fundamentos de la sentencia, se comenta lo siguiente:

- i) El Tribunal señala que los planes urbanos distritales deben vincularse con los planes provinciales y estos a su vez con los planes nacionales. Es decir, debe existir articulación entre ellos, para ello, el Tribunal ha empleado las normas: LOM y RATDU (Al 2021, RATDUS – Decreto Supremo 022-2016-Vivienda), en el marco del derecho urbanístico. Frente a este escenario, ahora se suma la nueva Ley N.º 31313 (Ley de Desarrollo Urbano Sostenible) que integra las normas al ordenamiento territorial, siendo un avance positivo en la evolución del marco normativo en el derecho urbanístico para las municipalidades provinciales y distritales.
- ii) El Tribunal Constitucional concluye que existen diferencias sustanciales entre el contenido del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Urbano Distrital (PUD), además aclara las competencias entre las municipalidades provinciales y distritales en el ámbito de la Planificación urbana.

Respecto a las competencias, Ortiz (2019) señala que:

Los planes de desarrollo urbano y la zonificación son funciones exclusivas de las municipalidades provinciales muy importantes para el ordenamiento del suelo y las ciudades, cuya vigencia y vinculatoriedad para la gestión pública en nuestro país se encuentra muy limitada y con muchos problemas, como es el caso de Lima Metropolitana, que no cuenta con un plan de desarrollo urbano vigente (...) (p.127).

- iii) Los Planes urbanos se aprueban mediante ordenanzas municipales que tienen rango de

ley, por lo que pueden ser objeto de procesos de inconstitucionalidad, según lo establece la Constitución Política en el numeral 4 del artículo 200.

Respecto a los planes urbanos, Ortiz (2017) afirma que “En nuestro ordenamiento jurídico tienen naturaleza de norma jurídica. Son aprobados por ordenanza municipal, razón por la cual tienen un rango semejante a una ley en el ámbito de su jurisdicción” (p.51).

Finalmente, la implicancia de la investigación es de carácter práctico, toda vez que a través de los resultados se evidencia la necesidad de proponer modificaciones a la Constitución Política del Perú respecto a la obligatoriedad de la Planificación, así como evaluar la elaboración de un Código referido al Derecho Urbanístico.



## 4.5 Conclusiones

1. El marco normativo del derecho urbanístico en Lima Metropolitana, durante el periodo 2020-2021, no ha sido eficaz en su cumplimiento, debido a una serie de factores, entre ellas,
  - i) No se señala de manera expresa la obligatoriedad de la planificación en todos los gobiernos autónomos descentralizados
  - ii) la no existencia de una norma específica relacionada con el desarrollo urbano, cuya norma fue de reciente publicación con la Ley N.º 31313 y su reglamento, los cuales se desconoce su impacto en la expansión urbana y
  - iii) La falta de control de las autoridades locales.
2. No se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima, toda vez que no existe una Política Pública municipal y que no permite alinear de manera horizontal los objetivos de esta Política pública con los planes, por lo que existe una relación de causa-efecto entre la desarticulación de las Políticas Públicas y la falta de planificación; es decir, las autoridades ediles no mantengan en vigencia sus políticas y por ende afecta la planificación urbano distrital
3. En el Expediente 00025-2014-PI/TC, se aprecia que el Tribunal Constitucional ha aclarado las competencias respecto a la Planificación del desarrollo urbano, entre las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional; además, señala que los planes urbanos distritales deben enmarcarse en el contexto de los planes de desarrollo urbano que aprueben las municipalidades provinciales y estos vincularse, a su vez, con los planes regionales y nacionales.
4. La planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana no se encuentra acorde con la Política Pública municipal, debido a que, al no existir una Política Pública municipal de Lima metropolitana, no existen cursos de acción a seguir por parte de la Entidad y, por

tanto, no hay un alineamiento horizontal con los instrumentos de planificación entre ellos el Plan de Desarrollo Metropolitano, el cual en el periodo 2020-2021 se encontraba desactualizado por corresponder al 1990-2010.

#### **4.6 Recomendaciones**

1. Incluir en la Constitución Política del Perú: el control sobre el uso y ocupación del suelo y la obligatoriedad de la planificación en todos los gobiernos autónomos descentralizados, tal como lo tiene la Constitución del Ecuador.
2. Mejorar los niveles de control al cumplimiento del marco normativo del Derecho Urbanístico en Lima Metropolitana, considerando que el nivel de expansión urbana informal de Lima Metropolitana es de alrededor del 90%.
3. Evaluar la elaboración de un Código referido al desarrollo urbano y/u ordenamiento territorial, tal como lo tiene Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010 (COOTAD); toda vez que, este país presenta una expansión urbana informal de alrededor del 30%.
4. Exhortar a las autoridades municipales de Lima Metropolitana a la implementación de la Política Pública municipal a fin de alinear los objetivos de su Política Pública local respecto a los objetivos prioritarios de la Política PNVU.
5. Exhortar a las nuevas autoridades elegidas en octubre del 2022 a actualizar/elaborar sus planes urbanos distritales con la finalidad de mejorar la articulación entre los instrumentos de planificación a nivel sectorial, provincial y distrital en bienestar de los ciudadanos de Lima Metropolitana.

## Referencias

- Arbuj-Gómez, F. (2019). *Reflexiones sobre la naturaleza del Derecho Urbanístico y propuesta de definición*. Obtenido de [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/138%20\(2019-I\)/82559799003/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/138%20(2019-I)/82559799003/)
- Banco Mundial. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929251468017387470/pdf/592070WP0SPANI101public10BOX358364B.pdf>
- Calderón Cockburn, J. (15 de setiembre de 2020). *¿Y llegó el bicentenario! Ciudad, clase social y vivienda en Lima (1821-2020)*. Obtenido de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociologia/article/view/18906/15983>
- Castillo-García, R. (junio de 2018). *Hacia una Política Pública de desarrollo sostenible en el Perú*. Obtenido de <http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Paideia/article/view/2041/2116>
- Castillo-García, R. (2021). *Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1946 - 2021: De la Planificación Urbana normativa a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible*. Obtenido de <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Paideia/article/view/3783>
- CEPLAN. (2017). *Directiva N° 001 -2017-CEPLAN/PCD*. Obtenido de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>
- Cehade Herrera, R. (2014). *La contribución del urbanismo en la generación de mayores oportunidades y en la mejora de nuestra calidad de vida: desafíos urbanos para el 2021*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13442/14070>
- Espinoza, A., & Fort, R. (2020). *Mapeo y Tipología de la expansión urbana*. Lima: GRADE.
- García Q., R., Miyashiro T., J., Santa Cruz, P., Rubio B, D., & Marces, R. (22 de diciembre de 2015). *Desarrollo o crecimiento urbano en Lima:*. Obtenido de <https://urbano.org.pe/descargas/investigaciones/PERU-HOY/PH-2015.pdf>
- Gonzales Barrón, G. (2013). *Derecho Urbanístico Vol. I*. Lima: Editora y distribuidora Ediciones Legales E.I.R.L.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Obtenido de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Kerlinger, F., & Lee, H. (2002). *Investigación del Comportamiento*. Mexico: Mc GRAWHILL.
- López, N., & Sandoval, I. (2016). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. Obtenido de [http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1103/1/Metodos\\_y\\_tecnicas\\_de\\_investigacion\\_cuantitativa\\_y\\_cualitativa.pdf](http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1103/1/Metodos_y_tecnicas_de_investigacion_cuantitativa_y_cualitativa.pdf)
- Lucena Mayorga, C., & Valdivia Oyarce, Y. (2016). *Planificación urbana en el Perú: regulación y perspectivas*. Obtenido de <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/4417>
- Mila Maldonado, F. L., Yáñez Yáñez, K. A., & Mantilla Salgado, J. D. (2021). *Una aproximación a la metodología de la investigación jurídica*. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Mila+maldonado+Una+a](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Mila+maldonado+Una+a)

- proximaci% C3%B3n+a+la+metodolog% C3%ADa+de+la+investigaci% C3%B3n+jur  
% C3%ADdica&btnG=
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (Julio de 2021). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2024392/Resumen%20de%20la%20Pol% C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf>
- Municipalidad de Lima. (1992). *PLANMET 1990-2010*. Obtenido de <https://imp.gob.pe/planmet-vigente/>
- Ñaupas Paitan, H., Valdivia Dueñas, M., Palacios Vilela, J., & Romero Delgado, H. (2013). *Metodología de la investigación Cuantitativa - Cualitativa y redacción de la Tesis*. . Obtenido de <https://corladancash.com/wp-content/uploads/2020/01/Metodologia-de-la-inv-cuanti-y-cuali-Humberto-Naupas-Paitan.pdf>
- Ortiz Sanchez, I. (2017). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Lima: PUCP.
- Ortiz Sanchez, I. (2019). Los Planes Urbanos en nuestro Ordenamiento Jurídico y el Tribunal Constitucional. *Gaceta Constitucional N° 138*, 119-132.
- Ortiz Sanchez, I., Fernandez Salas, J., & Devoto Ikeho, A. (diciembre de 2020). *Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/23145/22157>
- Pérez Gómez, D. C., & Moreno Nery, R. L. (2019). La investigación cualitativa: un camino para interpretar los fenómenos sociales. En U. E. Oriente, *Educación: Aportaciones metodológicas* (págs. 85-101). Puebla - México: Consorcio Educativo de Oriente. Obtenido de <https://www.uo.edu.mx/sites/default/files/revista/recurso/Libro%20Jocelyn%20COMPLETO.pdf#page=86>
- Ruiz Bueno, A. (Julio de 2021). *El contenido y su análisis: Enfoque y Proceso*. Obtenido de [https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/179232/1/El\\_contenido\\_su\\_analisis\\_2021.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/179232/1/El_contenido_su_analisis_2021.pdf)
- Ruiz Lopez, D., & Cadenas Ayala, C. (2003). *¿Qué es una Política Pública?* Obtenido de <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>
- Tribunal Constitucional. (12 de febrero de 2019). *Expediente N° 00025-2014-AI*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00025-2014-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (9 de junio de 2020). *Expediente 00013-2017-AI*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00013-2017-AI%201.pdf>
- Tribunal Constitucional. (12 de Mayo de 2020). *Expediente N° 00003-2015-AI/TC*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00003-2015-AI%201.pdf>
- Tribunal Constitucional. (12 de Mayo de 2020). *Expediente N° 00012-2015-AI*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI%201.pdf>
- Vargas, B. (2004). *Políticas Públicas Locales y desarrollo*. Obtenido de <https://revistas.esan.edu.pe/index.php/jefas/article/view/368/252>
- Velasquez Gavilanes, R. (2010). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*. Obtenido de <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Venini Falconi, A. (2015). *Políticas Públicas Participativas de la Planificación integral en Lima-Peru (2011-2014)*. Obtenido de <https://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/234/250>

## ANEXOS

### Anexo 1: Matriz Metodológica

Formulación del problema	Objetivos	Metodología	Población-Muestra
<p>¿Cómo se relaciona la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 - 2021?</p> <p>Que conllevó a la formulación de las siguientes preguntas específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es eficaz el marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación de desarrollo urbano en Lima Metropolitana?</li> <li>• ¿Se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad Metropolitana de Lima?</li> </ul>	<p>Objetivo general</p> <p>Explicar cómo se relaciona la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana con la Política Pública municipal existente en el marco del derecho urbanístico y en concordancia con la política nacional, en el periodo 2020 – 2021.</p>	<p>Asimismo, el enfoque considerado para esta investigación es el cualitativo; debido a que se utilizará la recolección de datos para afinar las preguntas de investigación y de comprender un fenómeno complejo, ya que la importancia no está en medir las variables del fenómeno, sino en entenderlo.</p>	<p>Población 1</p> <p>Normas legales relacionadas con la Planificación Urbana del Derecho Urbanístico en el Chile, Ecuador y Perú.</p> <p>Población 2</p> <p>Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel local y nacional además del instrumento de planificación referido al desarrollo urbano en Lima Metropolitana.</p> <p>Población 3</p> <p>Las Resoluciones del Tribunal Constitucional que analizan el principio de Planificación de Desarrollo Urbano.</p>
	<p>Objetivos específicos</p> <p>Los objetivos específicos que se plantean son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer la eficacia del marco normativo del derecho urbanístico en la aplicación y cumplimiento de la planificación del desarrollo urbano en Lima Metropolitana.</li> <li>2. Identificar si se encuentran articulados los instrumentos de planificación de desarrollo urbano con la Política Pública municipal de urbanismo en la Municipalidad.</li> <li>3. Conocer la interpretación constitucional del Tribunal respecto a la Planificación del desarrollo urbano.</li> </ol>		<p>Muestra 1</p> <p>Artículos concernientes al marco normativo sobre la planificación urbana en los países de: Chile, Ecuador y Perú.</p> <p>Muestra 2</p> <p>Los objetivos de las Políticas Públicas vigentes al 2021 del Derecho Urbanístico a nivel local y nacional además de los objetivos del Plan de Desarrollo Metropolitano en Lima Metropolitana</p> <p>Muestra 3</p> <p>Sentencia del Tribunal Constitucional respecto a la planificación urbana (00025-2014-PI/TC)</p>

Anexo 2: Cuadro comparativo del marco normativo del sistema de planificación en Chile, Ecuador y Perú

Criterios	Chile	Ecuador	Perú
Planificación como precepto constitucional			
Autoridades del Estado competentes respecto a la Planificación			
Definiciones relevantes respecto a la Planificación de desarrollo urbano en normas específicas.			

Anexo 3: Cuadro de Alineamiento de objetivos entre la Política Pública municipal de Lima Metropolitana y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Política Pública municipal de Lima Metropolitana			Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021)		
Causas	Objetivos	Problema identificado	Causas	Objetivos	Problema identificado

Anexo 4: Cuadro de Alineamiento de objetivos entre la Política Pública municipal y el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010

Política Pública municipal de Lima Metropolitana			Plan Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010		
Causas	Objetivos	Problema identificado	Causas	Objetivos	Problema identificado



Anexo 5 – Cuadro de recopilación de información del EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC

EXPEDIENTE 00025-2014-PI/TC		
Caso: Plan Urbano Distrital de Río Negro.		
Asunto: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 017-2012-CM-MDRN, mediante la cual se aprueba el Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021.		
N°	Fundamentos relevantes	Hallazgos
<i>Resuelve: Declarar FUNDADA la demanda y en consecuencia inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM-MDRN.</i>		

## Anexo 6: Informe N.º D000516-2022-MML-GP-SPC



GERENCIA DE PLANEACIÓN  
SUBGERENCIA DE PLANEAMIENTO CORPORATIVO-GP



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 16 de Noviembre del 2022

### INFORME N° D000516-2022-MML-GP-SPC

A : **BLANCA MILAGROS HINOSTROZA ALVAREZ**  
FUNCIONARIO

De : **MARLON ALVARADO HOFFMEISTER**  
SUBGERENTE

Asunto : Solicitud de la Política Regional de Lima Metropolitana y Política Local Provincial de Lima Metropolitana..

Referencia : PROVEIDO N° D007776-2022-MML-SGC-FREI

Es grato dirigirme a usted a fin de manifestarle que de acuerdo al asunto y documento de la referencia a través del cual, su despacho traslada la solicitud del ciudadano Jesús Marcos Fernández Solórzano con DNI N° 08517187, quien, requiere se le proporcione a través de correo electrónico, la Política Regional de Lima Metropolitana y Política Local Provincial de Lima Metropolitana.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece; "Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control" (subrayado agregado). En ese contexto, la Municipalidad Metropolitana de Lima, **no posee** en los archivos o acervo documentario la Política Regional de Lima Metropolitana y Política Local Provincial de Lima Metropolitana, respectivamente, dado que, a la fecha, no existe un instrumento del SINAPLAN emitida por CEPLAN para elaborar Políticas de índole territorial. Solo existe la "Guía de Políticas Nacionales" modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, contiene la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales, (cuya responsabilidad recae en los ministerios); sin embargo, el CEPLAN aún no ha aprobado un instrumento similar a la citada guía, para elaborar políticas territoriales, los cuales, están en la jurisdicción de los gobiernos regionales y locales, respectivamente.

En ese sentido, una vez que el CEPLAN apruebe una Guía de Política Territorial o similar, entonces, la Municipalidad Metropolitana de Lima empezará a elaborar las Políticas Provinciales y distritales desde los diferentes ámbitos sectoriales.

Como complemento-en caso requiera el ciudadano- mencionar que en la actualidad está vigente el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025, aprobado mediante Ordenanza N° 1653, cuyo contenido se encuentra en el siguiente link:

<file:///C:/Users/Admin/Downloads/3225.pdf>



**GERENCIA DE PLANIFICACIÓN**  
SUBGERENCIA DE PLANEAMIENTO CORPORATIVO-GP

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Lima al 2035, está en proceso de elaboración, y estará siendo aprobado próximamente.

Es todo cuanto puedo informar en relación a la materia del asunto.

Atentamente

Documento firmado digitalmente  
**MARLON ALVARADO HOFFMEISTER**  
SUBGERENTE  
SUBGERENCIA DE PLANEAMIENTO CORPORATIVO-GP

MAH/luca  
cc.: