

**Sección.** Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

## La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019)

**Armando Said Granados Flores.** Máster en Desarrollo Urbano y Territorial de la Universidad Politécnica de Cataluña. Docente e investigador de la Universidad Continental, Huancayo, Perú. Correo electrónico: agranf@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7550-5415>

**Recibido:** Octubre 30, 2017.

**Aprobado:** Febrero 25, 2019.

**Publicado:** Mayo 20, 2019.

**Acceso abierto:** Reconocimiento 4.0  
(CC BY 4.0)

[https://creativecommons.org/  
licenses/by/4.0/deed.es](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es)



**Conflictos de intereses:** El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

El presente trabajo de reflexión ha sido motivado por el insostenible e inefficiente crecimiento de las ciudades peruanas que se expresan en el consumo irracional del suelo –recurso natural, escaso y no renovable–, una dosis alta de dispersión con densidades bajas y en desmedro de la ancestral vocación agrícola que caracteriza sus entornos. Versa en el análisis diacrónico de los dispositivos más relevantes que en materia de expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas periféricas han venido rigiendo en Perú desde la centuria pasada, con el propósito de evidenciar la antinomia existente entre la Ley 26505 (1995) –dispositivo que liberaliza el uso del suelo, al eliminar la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas– y la planificación urbana –cuyo fin es el de regir adecuadamente el crecimiento de las urbes–, y proponer un ajuste jurídico que conlleve a superar dicha contradicción; además de coadyuvar a la consolidación del derecho urbanístico peruano. Para el efecto, se recurrió a la investigación documental, la cual privilegió la información contenida en diversos dispositivos, sistematizando su estudio desde una perspectiva diacrónica. Efectuada la investigación, se concluye efectivamente que la Ley en cuestión colisiona con la dimensión normativa de los planes urbanos, y para superar esta divergencia la reflexión llega a plantear el ajuste jurídico pertinente, de modo tal que la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella que emana de los planes urbanos.

**Palabras clave:** desarrollo urbano, legislación urbanística, mercado del suelo, tierra agrícola, usos del suelo.

## Urban expansion as a center of tension between liberalizing regulations and urban planning in Peru (1995-2019)

### Abstract

The present work of reflection has been motivated by the unsustainable and inefficient growth of Peruvian cities that are expressed in the irrational consumption of soil –natural resource, scarce and non-renewable–, a high dose of dispersion with low densities and at the expense of ancestral agricultural vocation that characterizes its surroundings. It deals within the diachronic analysis of the most relevant devices that, in terms of urban expansion and intangibility of peripheral agrarian lands have been ruling in Peru since the last century. This to demonstrate the existing antinomy between Law 26505 (1995) –device that liberalizes land use, by eliminating the intangibility of peripheral agricultural lands– and urban planning –whose aim is to adequately govern the growth of cities–, and propose a legal adjustment that leads to overcoming this contradiction; besides contributing to the consolidation of the Peruvian Urban Law. For this purpose, documentary research was used, which privileged the information contained in various devices, systematizing their study from a diachronic perspective carried out the investigation. It is concluded that the Law in question collides with the normative dimension of urban plans, and to overcome this divergence, the reflection comes to raise the relevant legal adjustment so that the regulations governing the use of land agriculture harmonize with that which emanates from urban plans.

**Keywords:** urban development, urban legislation, land market, agricultural land, land uses.

## A expansão urbana como centro de tensão entre a regulação liberadora e o planejamento urbano no Peru (1995-2019)

### Resumo

O seguinte trabalho de reflexão tem sido motivado pelo crescimento insustentável e ineficiente das cidades peruanas que se expressam em consumo irracional do solo –recurso natural, escasso e não renovável–, uma dose elevada de dispersão com densidades baixas e em detrimento da ancestral vocação agrícola que caracteriza seu entorno. Versa na análise diacrônica dos dispositivos mais importantes que no caso da expansão urbana e intangibilidade de terras periféricas agrícolas foram em vigor no Peru desde o século passado, a fim de demonstrar a contradição existente entre a Lei 26505 (1995) –dispositivo que liberaliza o uso do solo, ao eliminar a intangibilidade das terras agrícolas periféricas– e o planejamento urbano, –cuja finalidade é a de governar corretamente o crescimento das urbes–, e propor um ajuste legal que possa levar a superar esta contradição; além de contribuir para a consolidação do Direito Urbano Peruano. Para este fim, se viu para pesquisa documental, o que favoreceu as informações contidas em vários dispositivos, sistematizando seu estudo desde uma perspectiva diacrônica. Feita a investigação, conclui-se de forma eficaz que a Lei em questão colide com a dimensão normativa dos planos urbanos, e para superar esta divergência a reflexão vem para propor o ajuste legal pertinente, de modo que as regras que regem o uso das terras agrícolas harmonizem com o que emana dos planos urbanos.

**Palavras-chave:** desenvolvimento urbano, legislação urbana, mercado do solo terras agrícolas, usos do solo.

## Introducción

La repercusión del nuevo orden globalizador se viene expresando en Perú desde hace tres décadas; puntualmente, desde agosto de 1990, cuando el país se estremeció con la instauración del denominado programa de estabilización y el conjunto de reformas estructurales que en seguida acontecieron. Desde entonces, los efectos del neoliberalismo inciden nítidamente en la conformación de las ciudades; pues, tal como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, “los procesos de expansión y crecimiento de las ciudades (...) están íntimamente ligadas (sic) a los procesos de reestructuración económica, política y social, basadas en principios de liberalización económica y de desregulación del Estado” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006, p. 31).

En este escenario, y en el marco de la lógica del nuevo modelo económico imperante, Perú optó por establecer políticas neoliberales que menoscaban la función pública del urbanismo, las cuales se instrumentalizaron jurídicamente a través de diversos dispositivos<sup>1</sup>, en vínculo con el tratamiento del suelo y/o la edificación. Uno de los casos paradigmáticos –en el cual se centra el presente trabajo– se plasma con la aprobación de la Ley 26505 (1995), denominada Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Este dispositivo liberaliza tácitamente los límites urbanos, al derogar todas las disposiciones sobre intangibilidad y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas, incluyendo las de áreas agrícolas periféricas, las cuales predominan en los extramuros inmediatos de las ciudades peruanas.

A este respecto, ya a inicios del presente siglo, se señalaba que “el nuevo *laissez faire* ha acelerado la merma de las áreas agrícolas de borde” (Calderón, 2002, p. 97). Más recientemente, se precisa que en Lima Metropolitana “los espacios periurbanos se pueden ver fortalecidos debido a la expansión urbana (...) cuyos límites no son definidos y muestran un escenario confuso (...) [y que, las] funciones de la actividad agropecuaria son interferidas y desplazadas por actividades inmobiliarias, el ocio, el tráfico de terrenos, y el establecimiento de pequeñas actividades industriales. El nuevo escenario, en un contexto de expansión urbana y de una sociedad de mercado, muestra opciones limitadas a los parceleros y jornaleros” (Pimentel, 2017, p. 289), al extinguirse paulatinamente el espacio sobre el cual se desenvuelven las actividades vinculadas al agro.

La puesta en vigor de la norma en mención quebró radicalmente los cánones urbanísticos que desde antaño rigen en el contexto peruano; particularmente, aquel que define el denominado “límite de expansión urbana” de las cada vez más desmesuradas urbes. Tradicionalmente, la regulación de la expansión horizontal de las ciudades peruanas fue confiada a la planificación urbana; es así que desde mediados del siglo xx las pautas provenientes del plan han venido actuando –cual fuerza centrípeta que tiende a constreñir la ampliación del borde urbano– con relativo éxito y, en las décadas de los setenta y ochenta, con el acompañamiento de fuerzas externas emanadas de la normativa del sector agrario cuyo propósito era el de impedir el crecimiento urbano desde extramuros, en cautela de las tierras agrícolas.

No obstante, la efectiva implementación del haz normativo de inspiración neoliberal –que tiende a flexibilizar muchos de los actos adscritos a la construcción de la ciudad– y, en particular, el cometido de la Ley 26505 (1995) no ha venido siendo del todo pacífica, pues se ha generado una especie de tensión a raíz de la resistencia proveniente de la planeación urbana y sus efectos, entre otras expresiones que evidencian contradicción. Así, en el caso de Lima, en una publicación que data del 2002, ya se patentizaba la disonancia al señalarse que “urge un ajuste entre las tendencias

<sup>1</sup> Entre estos se tiene la Ley 29090 (2007), la cual dispone la aprobación automática de determinados tipos de proyectos de habilitación urbana y edificación. Así mismo, instituye la intervención de los “revisores urbanos”, conformado por profesionales privados con cuyo concurso se pueden verificar los proyectos de habilitación urbana y/o anteproyectos y proyectos de edificación que reúnen ciertas características, prescindiendo de las Comisiones Técnicas Calificadores instaladas en las municipalidades.

del mercado y las acciones públicas reguladoras (...) entre marcos jurídicos liberalizadores y tendencias planificadoras rígidas" (Calderón, 2002, p. 105). Así como en Lima, esto mismo ocurre en otras ciudades peruanas cuyos planes urbanos prevén y delimitan el ámbito del suelo de expansión urbana y, en simultáneo, definen las áreas agrícolas intangibles circundantes.

La planificación urbana –en tanto instrumento técnico-normativo cuyo propósito es el de prever y promover las acciones de acondicionamiento de los distintos centros urbanos– es reconocida por la Constitución Política del Perú (1993, art. 195, núm. 6) al adscribirla a los gobiernos locales como una de las materias de sus competencias. Aun así, la responsabilidad asignada a las municipalidades –por la norma de más alta jerarquía en el ordenamiento político-jurídico nacional– ha sido debilitada por la Ley en cuestión, al haber recortado implícitamente la facultad edilicia para determinar las clases de área o suelo en función de su uso (urbano, urbanizable, y no urbanizable<sup>2</sup>), por ende, para fijar el perímetro urbano, siendo este un aspecto esencial de los planes urbanos. Dicho de otro modo, "el derecho a la propiedad privada [plasmado, en este caso, en uno de los atributos que le son inherentes desde la visión tradicional civilista: el *ius utendi, o uso*] se impone

sobre las normas planificadoras y ordenadoras" (Calderón, 2017, p. 234), en las cuales subyace la función social que la propiedad debe cumplir.

Lo suscitado en el contexto peruano no ha hecho sino extremar el consumo irracional de un recurso natural, escaso y no renovable: el suelo –con el agravante de ser "un país de ancestral tradición agrícola, [razón por la cual] la pérdida por degradación antrópica de sus escasas tierras de cultivo hace que la situación se torne dramática" (Andaluz, 1999, p. 253)–, a la par del crecimiento desmesurado y disperso de los núcleos urbanos, con alta dosis de inefficiencia, segregación socio-espacial, insostenibilidad y altos precios del suelo que impiden el acceso a la vivienda a amplios sectores de la población; aconteceres estos que se suman sinérgicamente a la enraizada informalidad que caracteriza la urbanización peruana: "el 70% de la construcción de viviendas es informal y (...) más del 50% del territorio urbano está constituido por Barrios Urbano-Marginales" (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016, p. 37); lo que es más, "alrededor de un tercio de la población peruana –más de 10 millones de personas– viven en asentamientos urbanos marginales ocupados generalmente de manera informal" (Espinoza y Fort, 2018, p. 1), los cuales siguen extendiéndose en demasía, y en gran proporción sobre terrenos productivos. Así, por ejemplo, en Trujillo, al norte del país, el "crecimiento descontrolado de la ciudad ha llevado a la urbanización de las áreas periféricas de las lagunas (...) En algunas de estas, los desagües crudos son derivados por los agricultores para regar cultivos de tallo alto" (Barco et al., 2012, p. 32).

En Huancayo, la ciudad más importante del centro del país, después de Lima, "el avance de la urbanización y la permanente ocupación de tierras agrícolas ante la demanda creciente de viviendas; ha permitido que los espacios para actividades primarias principalmente las agropecuarias se hayan reducido. Considerablemente en los últimos 20 años" (Municipalidad Provincial de Huancayo, 2015, p. 76).

Al sur del país, "en los últimos 10 años la ciudad de Arequipa ha tenido una expansión

<sup>2</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del Decreto Supremo 022-2016-Vivienda (2016), aprobatorio del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, el área urbana es la superficie "ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos. Está constituida por áreas ocupadas, con asignación de usos, actividades, con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas con un proceso de urbanización incompleto"; incluye a las denominadas islas rústicas, conformadas por "tierras sin ocupación ni habilitación urbana, con una extensión no mayor a dos (02) hectáreas y que están rodeadas en todos sus frentes por tierras habilitadas u ocupadas como urbanas", y a los terrenos en medio acuático. El área urbanizable está compuesta "por el territorio declarado apto para la expansión urbana de la ciudad". Se subclasifica en área urbanizable inmediata y área urbanizable de reserva. Finalmente, el área no urbanizable comprende a las "tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección". Puede incluir, entre otros, el suelo sobre el cual se desarrollan "actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas".

agresiva sobre la campiña de 592 ha. la mayoría de ellas ocupadas de forma ilegal. Adicionalmente, por efecto de esta invasión, muchas otras áreas agrícolas quedaron inutilizadas o afectadas severamente en su productividad" (Municipalidad Provincial de Arequipa. Instituto Municipal de Planeamiento, 2016, p. 64).

De mantenerse la situación descrita, en la cual la expansión horizontal de las urbes peruanas tiende a gobernarse solo por las pautas que marca el mercado –en el erróneo entendido de que este sería el mecanismo más eficiente para asignar suelo– y no por un adecuado régimen normativo que gire en torno del plan urbano –en tanto depositario básico de la función pública del urbanismo–; en un futuro no lejano, los rasgos antes descritos se exacerbarán, con una secuela de múltiples adversidades que mermarán la calidad de vida de la población.

En este escenario, en el cual se privilegia el mercado como protagonista en la construcción de las ciudades, y en afán de "detener o revertir este galopante proceso degradatorio [que] supone un manejo racional del suelo" (Andaluz, 1999, p. 253) y de destinar al crecimiento de las ciudades el espacio estrictamente necesario, cabe escudriñar más profundamente sobre lo expresado, en torno a las siguientes interrogantes: ¿en el contexto peruano, se evidencia la colisión entre la preceptiva liberalizadora –representada paradigmáticamente por la Ley 26505 (1995)– y la dimensión normativa de los planes urbanos? Y, de ser afirmativa la respuesta, ¿cuál sería el ajuste jurídico más apropiado, de modo tal que la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella que emana de los planes urbanos?

La respuesta a estas interrogantes reviste importancia, pues al demostrarse diacrónica y argumentativamente el contrasentido jurídico puesto de manifiesto y, en simultáneo, proponerse alternativas que conlleven su superación, será potencialmente posible salvar o atenuar, por un lado, una dificultad de orden sustantivo que se expresa en el desmesurado crecimiento de los centros urbanos y la serie de secuelas que trae consigo y, por otro, un problema de carácter

formal, que se evidencia en la colisión de normas, esto es, entre la mencionada Ley y la dimensión normativa del plan urbano.

A dichas consideraciones, precisamente, se encuentran vinculados los propósitos del presente trabajo, los cuales son, por un lado, evidenciar la contradicción que existe entre la Ley 26505 (1995) que diluye tácitamente el perímetro de las ciudades y la planificación urbana, traducida esta última en el plan urbano<sup>3</sup> a través del cual, en forma antagónica, se fijan los límites urbanos y, por otro lado, proponer un ajuste jurídico a efectos de armonizar ambas fuentes normativas, además de contribuir a la consolidación del derecho urbanístico peruano.

## Metodología

La metodología utilizada fue la investigación documental, haciéndose uso del método induktivo, desde un enfoque cualitativo y con un diseño longitudinal. Para el efecto, se recopiló y se seleccionó la información pertinente al tema objeto de investigación, privilegiando aquella contenida en diversos dispositivos, en razón de la naturaleza de la investigación. Los criterios de selección de las fuentes fueron: el de pertinencia, en el sentido de utilizar fuentes relacionadas directamente con el tema; y autoridad o

<sup>3</sup> La materialización de la planificación urbana se concreta en los planes urbanos, entendidos estos últimos como instrumentos técnico-normativos cuyo propósito es la previsión y promoción de las acciones de acondicionamiento físico-espacial de los ámbitos calificados como urbanos.

Los tipos de planes urbanos instituidos por el artículo 12 del Decreto Supremo 022-2016-Vivienda (2016) son cinco: el Plan de Desarrollo Metropolitano, aplicable a la Metrópoli Nacional (Lima) y ciudades o conglomerados urbanos, considerados metrópolis regionales; el Plan de Desarrollo Urbano, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población supera los 5000 habitantes; el Esquema de Ordenamiento Urbano para centros poblados que cobijen hasta 5000 habitantes; el Plan Específico para sectores urbanos; y el Planeamiento Integral para predios rústicos. Los tres primeros son de carácter comprehensivo a nivel de ciudades, conglomerados urbanos o centros poblados menores; en estos –a los cuales se refiere como plan o planes urbanos en el presente trabajo– se define la clasificación del suelo.

solvencia de los autores o instituciones, privilegiándose en el caso de fuentes legislativas a los sitios web del Congreso de la República del Perú (Archivo Digital de la Legislación del Perú) y de las reparticiones pertenecientes al Poder Ejecutivo, y tratándose de dispositivos de larga data se hizo uso de compendios normativos reconocidos, esto en aras de dotar de objetividad a la investigación. Así mismo, se advirtió la actualidad de las fuentes, comprobándose fehacientemente la vigencia de determinadas normas, tal es el caso de la Ley 26505, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de julio de 1995.

Una vez obtenida la información, esta fue ordenada diacrónicamente para su posterior análisis, el mismo que incluyó su contrastación en función de los contenidos y/o propósitos de las normas y en perspectiva a la construcción de una periodicidad. La información así sistematizada dio pie a la discusión del tema –incorporando una reflexión crítica de la evolución de la normativa relativa a la expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas– y a la consecuente presentación de las conclusiones, absolviendo de este modo, y en forma objetiva, las preguntas de investigación planteadas.

## Discusión

### La regulación jurídica de la expansión urbana y la intangibilidad de las tierras agrícolas

El tratamiento jurídico de la expansión urbana de las ciudades peruanas en articulación con el entorno envolvente –tradicionalmente agrícola– data de mucho tiempo atrás. A continuación, se descifra breviadamente su desarrollo desde una perspectiva cronológica, sobre la base de la legislación, tanto urbana como agraria; para el efecto, se identifican tres períodos: el primero (1872-1984), en el cual se suma a la regulación urbanística la normativa agraria intentando normar la intangibilidad del suelo

productivo, diríase a modo de ensayo, pues sus resultados fueron contraproducentes; el segundo (1984-1995), que evidencia un engarzamiento armónico y coherente entre los preceptos de índole urbanístico –traducidos en leyes y en la dimensión jurídica de los planes urbanos– y la normativa agraria que propendía a la cautela de las tierras, además de otras conexas, y; finalmente, el tercero (1995-2019), en el cual irrumpió la discordancia entre la preceptiva urbana y la agraria, como producto de la normativa liberalizadora últimamente dada y que repercute negativamente en la estructura y forma de las ciudades. Previo al desglose de la periodicidad se deja sentada la limitación que subyace en el presente trabajo, cual es el enfoque esencialmente jurídico.

### Los primeros intentos de regulación (1872-1984)

Ya bien entrado el periodo republicano se identificaron signos que denotaron el interés en la ordenación de las ciudades peruanas. Así, es posible hacer referencia al primer Plan Director de la Lima Republicana, de Luis Sada, que data de 1872 o del Decreto Supremo sobre Planos de las Poblaciones de 1902 con el cual se otorgó potestad a las municipalidades de la República para elaborar sus planos con la nueva delineación de calles, entre otros aspectos. La aplicación de este último fue muy limitada debido a que el problema vinculado a la desmesurada expansión horizontal de las ciudades y la consiguiente afectación de tierras productivas no constituían problema alguno por entonces, puesto que el país presentaba una caracterización sustancialmente rural. Con los resultados del censo de población de 1940 –llevado a cabo después de 64 años del censo anterior–, se constató que solo el 35.4% de la población peruana residía en el ámbito urbano (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1995).

Años después, las atribuciones en materia de planificación urbana fueron transferidas a instituciones dependientes del Gobierno Central; tal es así que a mediados del siglo pasado la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU)

—creado en el año 1946 como dependencia adscrita al ex-Ministerio de Fomento y Obras Públicas—, en afán de ordenar las ciudades, llegó a formular un significativo número de planes urbanos para igual cantidad de ciudades peruanas, entre ellos el denominado Plan Piloto de Lima de 1948, como parte de la ejecución de las políticas públicas instauradas por entonces. Los planes urbanos, en este periodo, constituyan una especie de fuerza centrípeta que tendría a constreñir el crecimiento horizontal de las ciudades; siendo este un esfuerzo único que prescindía del acompañamiento de impulsos externos, derivados de las políticas agrarias que propendieran a la restricción del crecimiento urbano en salvaguarda de las tierras aptas para el cultivo; esto, a excepción de algunos casos aislados como la prohibición dada —a través del Decreto Supremo 125 (1948), en el gobierno de Bustamante—, para habilitar tierras agrícolas con fines urbanos en la provincia de Lima, hasta mientras durara la crisis alimentaria, la inflación monetaria y no existiese demanda de suelo por parte de la población.

Más adelante, en el contexto de las reformas instauradas luego del golpe de Estado liderado por el general Velasco, en 1968 —con el propósito de disolver el viejo orden tradicional y oligárquico—, y en aplicación del Decreto Ley 17271 (1968), es el Ministerio de Vivienda el órgano que desempeñaría un rol protagónico en la ordenación de las ciudades, teniendo como eje el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990, una de las pocas muestras de oficialización de políticas nacionales en materia de desarrollo urbano, las cuales intentaron guardar correspondencia con las directrices que orientaban la actividad agraria, sobre las que el gobierno puso especial énfasis. Y es, precisamente, a inicios del gobierno de facto cuando, por vez primera y en forma franca, se vinculan las políticas urbanas —cuyo cometido no era sino la expansión racional de los centros urbanos—, con los lineamientos rectores agrarios que propendían a la cautela del espacio agrícola, aunque en forma desacertada.

La Reforma Agraria, impulsada por entonces, supuso un proceso de reestructuración de la

propiedad y uso de las tierras, con el propósito de sustituir los régimenes de latifundio y minifundio; y para ello tuvieron que acometerse sendos procesos de expropiación que, dicho sea de paso, implicaron la afectación del dominio de 9 065 772 hectáreas, en el periodo comprendido entre 1969 y 1979 (Matos y Mejía, 1980, p. 171).

En este escenario, muchos de los propietarios atemorizados por la potencial expropiación de sus predios optaron por vincularlos al uso urbano con resultados contraproducentes, tanto para el agro como para la contención urbana. Esto sucedió a raíz de lo dispuesto por el Decreto Ley 17716 (1969, art. 42), a través del cual se facultó al Ministerio de Agricultura y Pesquería exceptuar de afectación las áreas destinadas al crecimiento urbano, en aras de satisfacer la necesidad de vivienda ocasionada por la presión demográfica. Nótese la primacía que ejercía la fijación de las áreas de expansión urbana sobre la determinación de las áreas de cultivo. Dicho de otro modo, la Reforma Agraria se encontraba supeditada a la decisión de los planificadores urbanos, en desmedro de las políticas agrarias, las cuales, contradictoriamente, eran privilegiadas.

De este modo, los propietarios de ingentes extensiones de suelo productivo emplearon diversos subterfugios para que sus tierras fueran calificadas como superficies de expansión urbana; de modo tal que, por un lado, se redujeron innecesariamente las tierras agrícolas y, por otro, se amplió excesivamente el suelo urbanizable. Se detalla esta circunstancia señalando que, por entonces se “despertó el masivo interés de los terratenientes por conseguir que sus predios fueran incorporados en tales áreas de expansión. Para el efecto no escatimaron esfuerzos, desplegando al máximo sus influencias políticas o utilizando sobornos” (De Soto, 1989, p. 52). Como es de advertirse, ya por entonces operaba la técnica de clasificación del suelo y, dentro de esta, la fijación del suelo urbanizable o de expansión urbana.

Con posterioridad, el Gobierno reaccionó frente a la manifiesta elusión. Modificó el artículo 42 del Decreto-Ley 17716 (1969), con la dación del Decreto-Ley 18003 (1969, art. 2), con el cual se estableció como condición para la señalada

excepción, la habilitación urbana (urbanización) de los predios rústicos en un plazo que fijaría el respectivo Reglamento. Es así que, en seguida, se dicta el Decreto Supremo 109-70-AG (1970, art. 2), mediante el cual se estableció el plazo de cinco años para el cambio de uso de las tierras, bajo apercibimiento de ser sometidas al proceso de Reforma y, por consiguiente, ser expropiadas. Esta nueva disposición también fue contraproducente, puesto que impulsó una urbanización desenfrenada, la cual se contraponía al propósito del Gobierno, este era el de proteger el suelo productivo; debía de evitarse el incontrolado crecimiento de los centros urbanos.

Con este afán, en 1972 se puso en vigencia el Decreto-Ley 19462 (1972, art. 1), para así controlar los efectos del Decreto Supremo 109-70-AG (1970, art. 2) que había precipitado innecesariamente la urbanización al haber establecido un término para el cambio de uso de los terrenos. En este sentido, se dispuso la programación de la expansión urbana, estableciendo las condiciones que debían reunir los predios para tal efecto. Dicha programación propendía a priorizar los terrenos eriazos y que, de existir razones técnicas y/o económicas que harían inevitable la urbanización de tierras agrícolas, debían tomarse preferentemente las de menor valor agropecuario, además de destinarse por lo menos las dos terceras partes de los predios a la edificación de viviendas de tipo económico. Puede afirmarse que el Decreto-Ley dado ocupaba un lugar intermedio entre aquellas normas que rígidamente apuntan hacia la intangibilidad de las tierras y aquellas que liberalizan su uso.

El mismo año, llegó a expedirse el Decreto Supremo 074-72-VI (1972, art. 1), a través del cual se consideró programada la expansión urbana de los centros poblados urbanos<sup>4</sup> que contasen

con menos de 10 000 habitantes, en los que se podría continuar con las obras de habilitación urbana y con los programas de construcción de viviendas. Lo prescrito reafirma la preocupación mostrada por los entes gubernamentales en torno a la protección de las tierras agrícolas, toda vez que en dichos núcleos no era significativa la expansión horizontal, por ende, la afectación de suelo productivo.

En el año 1976, se marcó un nuevo hito en lo concerniente a la cautela jurídica de las superficies agrícolas y el racional despliegue de la urbanización. Este hecho aconteció con la puesta en vigencia del Decreto-Ley 21419 (1976, arts. 1, 2), bajo cuyo imperio se declararon intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas, los terrenos calificados como tales por el Ministerio de Agricultura. Para este efecto, el Ministerio de Vivienda y Construcción debía reestructurar los planos de expansión urbana, sujetándose a la mencionada calificación; además de propiciar la intensificación del uso del suelo urbano, por medio de la construcción vertical.

La declaración de intangibilidad fue acompañada por otros mecanismos; a tenor del propio dispositivo, se dispuso la nulidad de pleno derecho de los contratos de compra venta de tierras agrícolas con fines de urbanización, así como los pagarés, letras de cambio y toda otra obligación o título valor derivados de dichos contratos. Así mismo, dispuso que la comercialización de terrenos urbanos o de aquellos en proceso de urbanización se realizase con el concurso del Ministerio de Vivienda y Construcción y con la intervención de la Empresa de Administración de Inmuebles del Perú (Emadiperu). Como puede apreciarse, el Gobierno de entonces había ya adoptado una posición rígida en relación con el control de la expansión urbana. Antepuso

<sup>4</sup> Según lo prescrito por el artículo 9 del Decreto Supremo N.º 022-2016-Vivienda, los centros poblados se clasifican en: *metrópoli nacional*, conformada por la provincia de Lima, la cual comprende a la Capital de la República y a la Provincia Constitucional del Callao; *metrópoli regional*, centro poblado urbano que como cabecera del macrosistema cumple el rol de capital de departamento o región; *ciudad*, centro poblado urbano con una población mayor a 5000 habitantes; *villa*, centro poblado urbano con una

población concentrada entre 2501 y 5000 habitantes; *pueblo*, centro poblado rural con una población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes; y *caserío*, centro poblado rural con una población concentrada de 500 a 1000 habitantes. Los rasgos descritos para cada una de las clases de centros poblados son los que podrían ser considerados como los más característicos, aunque existen atributos adicionales.

los intereses del agro por sobre los objetivos urbanísticos.

Más adelante, se puso en vigor una nueva Constitución Política del Perú (1979), con cuya aprobación se transfirieron las tareas inherentes a la ordenación de las ciudades –que hasta entonces reposaban en la esfera del Gobierno Central– a los Gobiernos Locales, órganos que, en adelante, serían competentes en materia de planificación urbana, específicamente a las de jurisdicción provincial<sup>5</sup>.

En efecto, dicha Carta Magna otorgó autonomía económica y administrativa a las municipalidades en los asuntos de su competencia (Constitución Política del Perú, 1979, art. 252); entre ellos, en la planificación del desarrollo de su jurisdicción y la ejecución de los respectivos planes, al expresar que “las Municipalidades son competentes para: (...) 8.- Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes” (Constitución Política del Perú, 1979, art. 254).

En este marco, y más particularadamente, la referida Constitución adscribió el urbanismo –disciplina a la cual se encuentra adscrita la planificación urbana– al ámbito de actuación de las municipalidades provinciales, al preceptuar que “las municipalidades provinciales tienen a su cargo (...) lo siguiente: 1.- Zonificación y urbanismo” (Constitución Política del Perú, 1979, art. 255). En suma, las municipalidades provinciales se constituyeron en depositarias de las acciones relativas a la planificación urbana.

En cuanto concierne al agro y su cautela, la entonces novísima Constitución Política del Perú (1979, art. 156) no hizo sino reafirmar la orientación asumida, otorgando preeminencia al desarrollo integral del sector agrario, en los siguientes términos:

<sup>5</sup> En función de su jurisdicción, las municipalidades peruanas se clasifican en municipalidades provinciales, cuyo territorio abarca la respectiva provincia y el distrito del cercado; municipalidades distritales, con ámbito de actuación sobre el correspondiente territorio distrital; y municipalidades de centros poblados, cuya jurisdicción territorial es determinada por el respectivo concejo provincial (Ley Orgánica de Municipalidades 27972, 2003, art. 3).

El Estado, a través de los organismos del sector público agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos. Con ese fin: (...) Estimula y ejecuta obras de irrigación, colonización y rehabilitación de tierras de cultivo, con recursos públicos, privados o mixtos, para ampliar la superficie agrícola y lograr el asentamiento equilibrado de la población campesina. (Constitución Política del Perú, 1979, art. 158, parte pertinente)

Tal como se desprende del texto antepuesto, la entonces flamante Constitución Política –además de comprometer directamente al Estado en el diseño y ejecución de las políticas agrarias– iba más allá, no solo propugnaba la conservación del suelo con aptitud para el cultivo, sino se proyectaba hacia la ampliación de la frontera agrícola.

Al haberse puesto en vigor la Constitución Política de 1979, urgía la adaptación de la normativa infraconstitucional a su texto. Es así que se puso en vigencia una nueva ley municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 051 (1981). Esta fue reglamentada en materia de acondicionamiento de asentamientos humanos y otros, mediante el Decreto Supremo 026-81-VI (1981), el primero en su género. En este dispositivo se estableció como uno de los objetivos generales de los planes urbanos el establecer las normas técnicas urbanísticas básicas para la promoción del uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano; no obstante, obvió regular aspectos concernientes a la expansión urbana en vínculo con la actividad agraria, actividad esta que continuaba siendo privilegiada por las políticas gubernamentales.

## La articulación armónica de las políticas urbanas y agrarias. Su instrumentación jurídica (1984-1995)

Como consecuencia de la puesta en vigencia de la Ley 23853 (1984), así como de su Reglamento en materia de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente, aprobado con el Decreto Supremo 007-85-VC (1985), se marca un punto de quiebre en positivo en lo relativo a la articulación entre las políticas urbanísticas y las agrarias. La Ley 23853 (1984), en su artículo 64, disponía que los planes urbanos –en cuanto concierne al uso de tierras y a la regulación de las áreas urbanas– debían delimitar las áreas agrícolas, así como las áreas de expansión agrícola futura. Por su parte, su Reglamento, más puntualmente, prescribía que los planes urbanos, según su nivel, debían orientar sus proposiciones, entre otras, al tratamiento de las áreas urbanas actuales, expansión futura y espacio agrícola circundante, en coordinación con las políticas sectoriales correspondientes (Decreto Supremo 007-85-VC, 1985, art. 16). Lo preceptuado por la Ley y su Reglamento –en tanto expresión del urbanismo como función pública– se engarzaban perfectamente con las prescripciones que formaban parte de la legislación agraria. Este es el punto culminante de correspondencia entre las políticas urbanas y agrarias.

Con la misma orientación y, en este caso, desde la arista agraria, se dictó el Decreto Supremo 009-86-AG (1986, art. 1), a través del cual se declaró “intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas las tierras con aptitud para el cultivo; calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura”. Para el efecto, las municipalidades provinciales de la República deberían reestructurar sus planes urbanos. Con la publicación de la norma, se suspendió el otorgamiento de autorizaciones de habilitación urbana, respecto de las áreas calificadas como intangibles.

Más adelante, fue puesto en vigor el Decreto Legislativo 613 (1990), aprobatorio del denominado Código del Medio Ambiente y los

Recursos Naturales. Este dispositivo, manteniendo la misma línea, y en orden a las limitaciones al crecimiento de asentamientos humanos por existencia de áreas protegidas, en su artículo 86, ordenó –como parte de la planificación y control del crecimiento de los asentamientos poblacionales– contemplar “en forma especial el imperio de las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas”. Hasta entonces, las políticas en materia de expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas revestían coherencia; armonía esta que permitiría un adecuado tratamiento de las áreas de expansión; tanto desde el punto de vista urbanístico, como desde la perspectiva agraria; claro está, con las limitaciones del caso. Bien se sabe que la planificación no lo es todo, existen otras fuerzas (como la del mercado y/o la necesidad) o circunstancias que limitan o imposibilitan la concreción de las proposiciones establecidas en los planes; la carencia de instrumentos de gestión urbanística es una de ellas.

En vía de reafirmación de las políticas asumidas, al ingresar a la década de los noventa, fue expedido un nuevo decreto legislativo que no hizo sino asimilar lo dispuesto por el Decreto-Ley 21419 (1976) y el Decreto Supremo 009-86-AG (1986), anteriormente referidos, al preceptuar que “son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura” (Decreto Legislativo 653, 1991, art. 20). Con la dación de este dispositivo se puso fin a la relación armoniosa que por aquellos años se avizoraba en la implementación de políticas urbanas y agrarias.

No obstante haber alcanzado alto grado de coherencia entre las políticas agrarias y urbanas, pronto acaecería su desvanecimiento a raíz de la instauración de políticas neoliberales. Desde inicios de los noventa, en Perú, se optó por la privatización de la economía, la apertura económica y la redefinición de los roles del Estado, entre estos en la regulación de las actividades económicas. En este rubro se dictaron una serie de leyes de promoción a la inversión privada en diferentes campos de la economía, tendientes a garantizar la libre iniciativa privada, sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a

las actividades económicas. Es en este contexto cuando se puso en vigencia la denominada “Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas” (Ley 26505, 1995), con la cual se quiebra la mencionada correspondencia entre las políticas urbanas y agrarias.

## La divergencia entre la instrumentación jurídica de las políticas agrarias y urbanas. La necesidad de su armonización (1995-2019)

Como se señaló, es a inicios de los años noventa de la centuria pasada cuando se instauró en Perú un nuevo modelo económico; dándose lugar al establecimiento de un programa de ajuste estructural, en el cual subyacía una serie de propósitos, entre ellos, la mínima intervención del Estado en la economía, a la par de su inclinación, casi en absoluto, hacia una economía de mercado; justificándose esta elección con el argumento de concebir el mercado como el más eficiente asignador de recursos, lo que a su vez significa optar por la desregulación.

El modelo adoptado llegó a afirmarse con la puesta en vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, en vigor, la cual preconiza la iniciativa privada, sometiendo al Estado a un rol subsidiario; incluso esto, siempre y cuando medie razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional, y sea autorizado mediante ley expresa.

En este marco, y en relación con el agro, la Constitución prescribe que:

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona... (Constitución Política del Perú, 1993, art. 88, primer párrafo)

Acota, “las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta” (Constitución Política

del Perú, 1993, art. 88, segundo párrafo). Este escueto precepto, respecto de la actividad agraria, refleja menor compromiso que el asumido por la Constitución del año 1979; muy sutilmente señala que el Estado únicamente “apoya” el sector agrario, hasta ahí su actuación. En cuanto más nos atañe, lo expresado en el sentido de que la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra, consideramos que los ‘límites’ están dirigidos a la fijación del ámbito agrícola, cuya determinación es remitida por la Constitución a la normativa de desarrollo.

Por otro lado, en cuanto concierne a la planificación urbana, la actual Constitución, modificada con la Ley 27680 (2002, art. único) otorga potestad a los gobiernos locales para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 195, núm. 6), mandato que reposa fundamentalmente en el quehacer de las municipalidades provinciales. Nótese que el precepto enunciado, a diferencia de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú de 1979, prescinde de la variable de gestión, siendo este un elemento básico para la adecuada utilización del suelo, en razón de que incorpora a la sola propuesta geométrica de la ciudad contenida en el plan fundamentalmente aspectos jurídicos y económicos que permiten plasmar el plan urbano en la realidad, pues “se ha llegado a decir, no sin razón, que el planeamiento es también –y, quizás, sobre todo– gestión, pues sin posibilidades de ejecución tiende inevitablemente a convertirse en un dibujo muerto” (García Bellido, citado por Fernández, 2008, p. 156). En Perú, aun cuando no existe un respaldo normativo de jerarquía constitucional, en los últimos años se han venido instituyendo una serie de instrumentos de gestión asociada del suelo –que potencialmente permitirían menguar o extinguir la urbanización aislada o dispersa, causantes del desborde urbano–, tales como la unidad de gestión urbanística y el reajuste de suelos, cuya aplicación contribuiría sustantivamente al uso racional del suelo, en correspondencia con los planes urbanos. Estos instrumentos fueron establecidos a través de

los Reglamentos de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo 027-2003-Vivienda [2003], art. 40; y Decreto Supremo 004-2011-Vivienda [2011], art. 22), y recogidos por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible vigente (Decreto Supremo 022-2016-Vivienda [2016], arts. 113 y 115); no obstante, su aplicación hasta la fecha es inapreciable.

Ahora bien, hasta cuando entró en vigencia la Constitución Política del Perú (1993), no se evidenciaba incoherencia alguna con respecto al tratamiento de la expansión urbana en correlato con el de las áreas de cultivo. Sin embargo, dos años después de haberse dado la Constitución vigente, se daría lugar a un punto de quiebre, generado por la tirantez surgida entre las políticas urbanas y las agrarias. La orientación neoliberal del uso de la tierra no tardó en expresarse en la denominada Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Este dispositivo derogó “todas las disposiciones sobre intangibilidad y cambió de uso o propiedad de tierras agrícolas incluyendo las de áreas agrícolas periféricas, así como toda otra norma que se (...) [opusiese a la Ley]” (Ley 26505, 1995, Cuarta Disposición Final). Luego, su Reglamento confirmaría la opción liberal asumida al dar por concluido, entre otros, los procedimientos administrativos relativos al cambio de uso de las tierras agrícolas periféricas (Decreto Supremo 011-97-AG, 1997, art. 26); estos ya no serían necesarios a raíz de la eliminación de la intangibilidad. La Ley en vigor, aun cuando fue materia de una iniciativa legislativa tendiente a derogarla, intentando “restablecer la intangibilidad de los terrenos agrícolas, zonificados como tales” (Proyecto de Ley 2996/97-CR, 1997), se mantuvo latente, la iniciativa no prosperó; por el contrario, derogó tácitamente las normas que establecían o amparaban la intangibilidad de las tierras, entre ellas el Decreto Supremo 009-86-AG, 1986 (Andaluz, 1997, p. 276).

No obstante, lo establecido en materia agraria, desde el urbanismo se ha venido optando en sentido contrario, tal es así que desde 1981

la planificación urbana ha sido materia de regulación jurídica; puntualmente, a través de los reglamentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, y normas afines, que no vienen a ser sino reglamentos de las leyes municipales en las materias indicadas. La Ley 23853 (1984), que a la fecha de dación de la Ley 26505 (1995), se encontraba vigente, disponía que los planes urbanos debían delimitar “las áreas agrícolas (...) [y las] áreas de expansión agrícola futura” (Ley 23853, 1984, art. 64, núm. 1, 2). Habida cuenta de que una ley orgánica es de mayor jerarquía que otra calificada como ordinaria, surge en este punto una interrogante: ¿el precepto que extingue la intangibilidad tendría vigencia? Este es un primer aspecto en conflicto.

Por su parte, el Reglamento de la Ley 23853 (1984), aprobado con el Decreto Supremo 007-85-VC (1985), en vía de desarrollo y contraponiéndose a la liberalización del perímetro, estableció como contenido de los planes urbanos el tratamiento de las áreas urbanas actuales, expansión futura y espacio agrícola circundante; precisando, además, que las áreas de expansión debían proyectarse principalmente sobre terrenos eriales e islas rústicas y que, cuando era inevitable la utilización de tierras de cultivo para fines urbanos, debía procederse con las tierras de menor valor agropecuario, con la opinión del sector correspondiente (Decreto Supremo 007-85-VC, 1985, art. 17).

Con la misma orientación, la actual Ley Orgánica 27972 (2003), que sucedió a la anteriormente indicada, en su artículo 79 establece como función específica y exclusiva de las municipalidades provinciales la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial, en el cual deben identificarse las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas agrícolas, entre otras. Su Reglamento en materia urbanística detalla lo preceptuado al asimilar la técnica de la clasificación del suelo como parte de los contenidos de los planes urbanos<sup>6</sup> (Decreto Supremo 022-2016-Vivienda).

<sup>6</sup> El dispositivo, además de reconocer el Plan de Acondicionamiento Territorial como uno de alcance territorial con carácter supra, establece una tipología de planes urbanos. Aquellos de carácter comprehensivo son el

Como puede advertirse, es patente la colisión existente de la normativa agraria y la urbanística. Ahora bien, si se relaciona la normativa ambiental con el dispositivo que extingue la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas, fluye otra contradicción. La Ley General del Ambiente prescribe que “el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, (...) Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes” (Ley 28611, 2005, art. 91). Si bien el artículo tiene como primera intención el “evitar el uso de suelos con aptitud agrícola” inmediatamente después condiciona este propósito a la aplicación de las “normas correspondientes”. Al respecto, cabe preguntarse ¿cuáles son las normas correspondientes? Respondiendo esta interrogante, si se recurre a la normativa del sector agricultura, plasmada en la Ley 26505 (1995), no se evidencia soporte jurídico alguno tendiente a la protección de las tierras; por el contrario, esta deroga “todas las disposiciones sobre intangibilidad (...) de tierras agrícolas”, promoviendo su afectación; he aquí la contradicción. En el caso de traerse a colación la regulación urbanística, sí cobra sentido el propósito que emana de la legislación ambiental, pues una y otra están dirigidas al uso racional del suelo.

Finalmente, cabe mencionar que la cuestionada Ley 26505 (1995) fue derogada a través del Decreto Legislativo 1064 (2008, Disposición Complementaria Derogatoria Única), con excepción de lo previsto en su artículo 10; no obstante, al año siguiente a través de la Ley 29376 (2009, art. 3) fue restituida, incluyendo su Reglamento y demás normas complementarias; dándosele fuerza de ley.

Como es de advertirse, en los últimos años se han expedido, en el contexto peruano, una serie de normas tendientes a flexibilizar el desarrollo de las actividades económicas vinculadas al suelo,

al amparo de la Constitución Política de 1993; entre ellas –la más relevante en la materia– la Ley 26505 (1995, Cuarta disposición final), a través de la cual se extingue la intangibilidad de tierras agrícolas del entorno de las ciudades. La determinación asumida –que se condice con el *laissez faire*–, en suma, no ha hecho sino propender implícitamente a la liberalización de los límites de expansión urbana, debilitando, de este modo, las determinaciones establecidas en los planes urbanos; más puntualmente, aquella dirigida a la previsión de suelo urbanizable, como parte de la clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), contenido esencial de dichos instrumentos técnico-normativos, cuyo propósito no es sino el de propugnar el crecimiento racional de las urbes.

Ahora bien, liberalizar el perímetro, en un contexto de informalidad, equivale a ‘verter más gasolina al fuego’. Si desde mediados de los años setenta hasta inicios de los noventa, en Perú las políticas estatales en materia agraria optaron por la intangibilidad de las tierras agrícolas, los asentamientos poblacionales continuaron extendiéndose horizontalmente en demasía, contraviniendo los planes urbanos antes mencionados o sin ellos; en la situación actual, en la cual las políticas agrarias han virado radicalmente hacia el otro extremo, renunciando a su apuesta por la protección de las tierras productivas, es posible inferir que la normativa sectorial agraria al ‘haber abierto las puertas de par en par’ a la extensión horizontal de los aglomerados, agudiza su desmesurado crecimiento. Esta es una de las causas sustantivas del porqué la urbanización se torna en ineficiente, además de crecer en forma desmedida, desordenada, con alto grado de dispersión y afectando indiscriminadamente áreas de cultivo, y también la razón de la cada vez más acentuada ineficacia del plan urbano.

Ante esta realidad –en la cual se evidencia palmariamente los propósitos divergentes de la normativa agraria, por un lado, y la proveniente de la planeación, por otro–, es insoslayable fortalecer e impulsar el rol protagónico de los planes urbanos, entendidos estos como instrumentos que sintetizan la lógica del Estado en materia ur-

---

Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Desarrollo Urbano y el Esquema de Ordenamiento Urbano; instrumentos en los cuales se establece la clasificación del suelo; esto es, su discriminación en urbano, urbanizable y no urbanizable.

banística, la cual se centra en procurar un hábitat digno a la comunidad. Desde esta perspectiva, dichos planes, aun con las limitaciones que representan –al irradiar sus efectos en un contexto neoliberal, en el cual prima la desconfianza “de toda intervención pública en la economía y la sociedad que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado” (Fernández, 2006, p. 24)–, se tornan en instrumentos valiosos para limitar y/o reorientar el impulso generado por la fuerza del mercado –que propende a la obtención de beneficios–, y la de la necesidad<sup>7</sup> –cuya preocupación se centra en la obtención de vivienda, al no haber sido atendida por el Estado ni por el mercado formal–, articulándolos con el bien común reconocido por la Constitución Política peruana. Precisamente, la Carta Magna, a pesar de su orientación nítidamente liberal, muestra un resquicio de apertura social, tal y conforme se desprende de los múltiples pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano. Uno de ellos expresa lo siguiente:

Nuestro régimen económico, según el artículo 58º de la Constitución, se ejerce dentro de una economía social de mercado (...) es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.

(...) De manera que, dado el carácter social del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en

el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, 0019, 2006-PI/TC, núms. 14-15)

En tal sentido, existiendo asidero jurídico, y considerando que el régimen económico instaurado “permite en el plano constitucional introducir correctivos al libre juego del mercado que orienten toda la actividad hacia objetivos no sólo individuales sino también colectivos” (Bernalles, 1999, p. 351), surge la necesidad de dotar de eficacia a la planeación urbana, dinamizando la constitucionalmente reconocida función planificadora de los gobiernos locales y extinguiendo cualquier interferencia jurídica que impida u obstaculice este cometido. Por ello, se considera, como acción necesaria, la derogación de la Cuarta Disposición Final de la Ley 26505 (1995) y de todo otro precepto conexo que trabe este propósito.

Lo acontecido es, pues, un caso *sui generis*, en el sentido de que la liberalización del límite de expansión urbana no encuentra precedentes en el tratamiento del suelo periurbano peruano. En el marco de la experiencia urbanística latinoamericana sí ha sido factible ubicar un hecho, en cierto modo análogo. Es en Chile, cuando en 1979 se eliminó la norma sobre ‘límites urbanos’, cuyo hecho sobreviniente fue, entre otros, la elevación de los precios del suelo (Sabatini, 2000), de lo cual puede inferirse que el incremento de la oferta de suelo no reduce el precio de estos; el suelo tiene un comportamiento económico distinto al de otros bienes. A propósito de esta última observación, se sugiere desarrollar investigaciones que fácticamente permitan conocer los efectos de la liberalización de los límites urbanos en el contexto peruano.

<sup>7</sup> Se explica que son tres las lógicas que intervienen en la producción de las ciudades modernas en los países latinoamericanos: la del mercado, la del Estado y la de la necesidad, “esta última movió –y continúa haciéndolo– un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las ‘ciudades populares’, con su habitual ciclo ocupación/autoposición/autourbanización y, finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales” (Abramo, 2012). Es de entender que dichas lógicas se traducen en fuerzas, al generar efectos gravitantes que repercuten en la construcción de la ciudad.

## Conclusiones

La puesta en vigencia de un haz normativo que tiende a eliminar o debilitar las restricciones y regulaciones de las actividades económicas, entre ellas las vinculadas al suelo urbano y rural, no constituye sino la instrumentación de las políticas neoliberales que llegaron a afincarse en Perú desde la década de los años noventa.

Desde entonces, dichas políticas, en correspondencia con el libre juego de las fuerzas del mercado, repercuten negativamente en la estructura, función y forma de las ciudades, al ser impregnadas de insostenibilidad e ineficiencia.

Precisamente, la normativa dirigida al tratamiento del suelo –en tanto traductora de políticas que liberalizan su uso– propicia e intensifica la periurbanización, caracterizada por su precariedad social, económica y urbanística, hecho a partir del cual se infiere la falencia del mercado como el mejor asignador de recursos en la materia.

Una de las más notorias expresiones al respecto, se puso en evidencia con la aprobación de la Ley 26505 (1995), la misma que ha generado, por decir lo menos, dificultades de orden sustancial, al favorecer el crecimiento ilimitado de los centros urbanos con la consecuente secuela de múltiples adversidades (excesivo consumo de suelo, segregación socio-espacial, especulación del valor del suelo, entre otras), así como dificultades formales, al trastocar el sistema jurídico peruano, restándole sistematicidad al colisionar con la dimensión normativa que emerge de la planeación, lo cual se hizo más que evidente con la investigación, de ahí su importancia.

Por dichos motivos, y en afán de armonizar la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas con aquella que fluye de los planes urbanos, se propone como ajuste normativo la derogación de la Cuarta Disposición Final de la mencionada Ley, así como de los artículos conexos y demás normas complementarias y reglamentarias que extinguen la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas. Con la derogación sugerida, además de restablecer la armonía del sistema jurídico peruano, en el extremo tratado, se reafirmaría la dimensión normativa de la planificación urbana, debilitada por la Ley en cuestión.

De este modo, los objetivos de la investigación –cuya importancia radica, justamente, en poner de manifiesto un sentido problema, cual es la contradicción existente entre la Ley 26505 (1995) y las determinaciones del plan urbano; y, extensivamente, en plantear un ajuste normativo de modo tal que la legislación que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella

que emana de los planes urbanos– se tienen por cumplidos. Subyace en ello el aporte a la consolidación del derecho urbanístico peruano.

Finalmente, la presente investigación sienta bases para el desarrollo de futuras investigaciones que bien pueden versar en cuantificar la magnitud del problema, entre estas, las que lleven a determinar el comportamiento de los precios de suelo y la cantidad de suelo consumido en el periodo neoliberal en comparación con períodos anteriores, en diversas ciudades de Perú.

## Referencias

- Abramo, P. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 381(114), 35-69. Recuperado 11 de marzo de 2019, de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612012000200002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002)
- Andaluz, C. (1997). “Tratamiento jurídico del recurso tierra”. En Foy, Pierre (ed.), *Derecho y ambiente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barco, C. et al (2012). Trujillo sostenible. Plan de acción. Recuperado 26 de abril de 2019, de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6zVMreUgi9gJ:https://publications.iadb.org/es/publicacion/14286/trujillo-sostenible-plan-de-accion+&cd=1&hl=es&ct=clink&gl=pe>
- Bernales, B., E. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. (5<sup>a</sup>. ed.). Lima: Editora RAO SRL.
- Calderón, J. (2002). “Tierra vacante en Lima Metropolitana”. En: Clichevsky, N. (ed.), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Canadá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (2017). “La insopportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. En: Toche, E. (comp.). (2017). *Perú Hoy, N° 31. El arte del desgobierno*. Lima: Desco.

- Constitución Política del Perú. (1979). Por la que se aprueba una nueva Constitución Política. Asamblea Constituyente, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Constitución Política del Perú. (1993). Por la que se aprueba una nueva Constitución Política. Congreso Constituyente Democrático, Perú. Recuperado 09 de marzo de 2019, de <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio%20Normativo%202018.pdf>
- De Soto, H. (1989). *El otro sendero*. Colombia: Editorial Printer Colombiana Ltda.
- Decreto Legislativo 051. (1981). Por el que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00051.pdf>
- Decreto Legislativo 613. (1990). Por el que se promulga el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00613.pdf>
- Decreto Legislativo 653. (1991). Por el que se aprueba la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de [http://www.ana.gob.pe/media/95336/dleg\\_653.pdf](http://www.ana.gob.pe/media/95336/dleg_653.pdf)
- Decreto Legislativo 1064. (2008). Por el que se aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 9 de marzo de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/459C-0655C70E2C56052575C2007F44C6/\\$FILE/D.Leg.1064\\_Aprueba\\_R%C3%A9gimen\\_juridico\\_de\\_tierras\\_de\\_uso\\_agrario.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/459C-0655C70E2C56052575C2007F44C6/$FILE/D.Leg.1064_Aprueba_R%C3%A9gimen_juridico_de_tierras_de_uso_agrario.pdf)
- Decreto Supremo 125. (1949). Por el que se prohíbe la habilitación de tierras agrícolas para urbanizaciones en Lima. Poder Ejecutivo, Perú. En: Balderrama Tudela, Oscar (Dir. y Ed.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Primer Semestre de 1948. Lima, Perú: Editada por Balderrama Tudela, Oscar.
- Decreto Supremo 109-70-AG. (1970). Por el que se establecen normas para fijar zonas de crecimiento y expansión urbana en los planos reguladores. Poder Ejecutivo, Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 57. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 074-72-VI. (1972). Por el que se considera programada la expansión urbana para los efectos del Decreto Ley 19462. Poder Ejecutivo, Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 65. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 026-81-VI. (1981). Por el que se reglamenta la Ley Orgánica de Municipalidades. Poder Ejecutivo, Perú. Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 111. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 007-85-VC. (1985). Por el que se expide el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Poder Ejecutivo, Perú. En: Santa María, Luis (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 132. Trujillo, Perú: Editorial Normas Legales S.A.
- Decreto Supremo 009-86-AG. (1986). Por el cual se declara intangible para fines de expansión y habilitación urbana las tierras con aptitud para el cultivo, calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura. Poder Ejecutivo, Perú. En: Santa María, Luis (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*.

- Tomo 138. Trujillo, Perú: Editorial Normas Legales S.A.
- Decreto Supremo 011-97-AG. (1997). Por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Ministerio de Agricultura, Perú. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019 de <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/MedioAmbienteMinero/DS011-97-AG.pdf>
- Decreto Supremo 027-2003-Vivienda. (2003). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.viviendaaqp.gob.pe/wpvivienda2018/wp-content/uploads/2018/04/DS-27-2003-vivienda-Reglamento-de-acondicionamiento-territorial-y-desarrollo-urbano.pdf>
- Decreto Supremo 004-2011-Vivienda. (2011). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/decretos/DS004-2011.pdf>
- Decreto Supremo 022-2016-Vivienda. (2016). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 08 de marzo de 2019, de <https://busquedaselperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-acondicionamiento-decreto-supremo-n-022-2016-vivienda-1466636-3>
- Decreto-Ley 17271. (1968). Por el cual se determina el número de Ministerios, sus denominaciones y funciones. Presidencia de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-num-17271.html>
- Decreto-Ley 17716. (1969). Ley de Reforma Agraria. Presidencia de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/428255957E3E-495805257DD5006CCBCC/\\$FILE/DecretoLey\\_17716\\_LeyReformaAgrar%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/428255957E3E-495805257DD5006CCBCC/$FILE/DecretoLey_17716_LeyReformaAgrar%C3%ADa.pdf)
- Decreto-Ley 18003. (1969). Por el que se modifica el Título IX del Decreto-Ley N° 17716 de parcelaciones por iniciativa privada. Presidencia de la República. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-num-18003.html>
- Decreto-Ley 19462. (1972). Por el que se facilita al Ministerio de Vivienda programar el desarrollo de la expansión urbana. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-n-19462.html>
- Decreto-Ley 21419. (1976). Por el que se declara intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas, los terrenos agrícolas. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/21419-feb-10-1976.pdf>
- Espinosa Á. y Fort, R. (2018). “Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de ‘urbanizaciones informales planificadas’”. En: Análisis & propuestas, N.º 40. Contribuciones al debate sobre la formulación de políticas públicas. Lima: Grade. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRA-DEap40.pdf>
- Fernández, J. M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Gustavo Gili.
- Fernández, T. R. (2008). Manual de Derecho Urbanístico. (21<sup>a</sup> ed.). Madrid: La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (1995). Cambios en la composición urbano-rural. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0018/cap31001.htm](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/cap31001.htm)
- Ley 26505. (1995). Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Congreso de la República, Perú. Recuperado 26 de abril de 2019, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26505.pdf>
- Ley 27680. (2002). Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc\\_condoc\\_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/\\$FILE/L27680.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/$FILE/L27680.pdf)
- Ley 28611. (2005). Por la que se aprueba la Ley General del Ambiente. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>
- Ley 29090. (2007). Por la que se aprueba la Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29090.pdf>
- Ley 29376. (2009). Por la que suspende la aplicación de los Decretos Legislativos 1090 y 1064. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de [https://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2009/leyes/Ley%2029376%20\(suspende%20la%20aplicaci%C3%83%C2%B2n%20de%20los%20DL%201090%20y%201064\).pdf](https://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2009/leyes/Ley%2029376%20(suspende%20la%20aplicaci%C3%83%C2%B2n%20de%20los%20DL%201090%20y%201064).pdf)
- Ley Orgánica 23853. (1984). Por la que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Congreso de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1998/descentralizacion/Leyormun.htm>
- Ley Orgánica 27972. (2003). Por la que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Congreso de la República, Perú. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA-05258100005DBE7A/\\$FILE/1\\_2.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA-05258100005DBE7A/$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf)
- Matos, J.; Mejía J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Territorio para todos. Recuperado 1 de julio de 2017, de <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/destacados2/PlanNacional-DesarrolloUrbano20062015.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2016). Informe Nacional de Perú -Hábitat III. Lima. Recuperado 19 de setiembre de 2018, de <http://www3.vivienda.gob.pe/popup/informe-nacional-habitat-iii.pdf>
- Municipalidad Provincial de Huancayo; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2015). Plan de Desarrollo Urbano de Huancayo 2015-2025. Diagnóstico urbano. Recuperado 26 de abril de 2019, de [https://www.munihuancayo.gob.pe/documentos/2015/gerencia\\_subgerencia/desarrollo\\_urbano/plan/DiagnosticoPDU.pdf](https://www.munihuancayo.gob.pe/documentos/2015/gerencia_subgerencia/desarrollo_urbano/plan/DiagnosticoPDU.pdf)
- Municipalidad Provincial de Arequipa. Instituto Municipal de Planeamiento (2016). Plan de Desarrollo Metropolitano. Recuperado 26 de abril de 2019, de <http://impla.gob.pe/publicaciones/pdm-2016-2025>
- Pimentel, N. (2017). Periurbanización y diferenciación en el mercado de suelo urbano en Carabayllo. *Investigaciones Sociales*, 21(38), 287-298. Recuperado de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/14233>