

El dilema arequipeño, entre la preservación de la campiña y la expansión urbana planificada

*The arequipa dilemma, preservation of the
countryside and planned urban expansion*

JAMES CARLOS FERNÁNDEZ SALGUERO*

OMAR VÁSQUEZ SÁNCHEZ**

RENATO PAREDES VELAZCO***

CÉSAR ALEJANDRO DEL CARPIO UGARTE****

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 333-353.

Fecha de recepción: 10/10/2025. Fecha de aprobación: 10/04/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10610>. ORCID: varios

Resumen

El presente artículo aborda la temática del problema de la expansión y desarrollo urbano en una ciudad en donde confluyen dos factores: crecimiento demográfico descontrolado y áreas rurales consideradas patrimonio de la humanidad, circunstancia que ha producido el choque entre instituciones estatales que bregan por cumplir sus funciones regulatorias. En ese sentido, el objetivo de la presente investigación es determinar si el Ministerio Público puede intervenir en las facultades de planificación urbana que se les reconoce constitucionalmente a los gobiernos locales. La metodología empleada es el enfoque dogmático jurídico, mediante el cual se abordarán las problemáticas concernientes a la estructura sistemática de la norma, y los resultados materiales de su aplicación. Se concluyó que, la intervención del Ministerio Público en cuestiones de planificación urbana debe de ser de *ultima ratio*, solo considerada

* Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: jfernandez@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0005-6859-5332

** Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo electrónico: o.vazquez@uatx.mx ORCID: 0009-0000-7824-3895

*** Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: rparedesv@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0004-4554-966X

**** Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: cdecarpiou@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0003-2484-9471

cuando las Municipalidades que son el organismo constitucionalmente facultado no actúa. En una contienda competencial entre ambas instituciones debe prevalecer la disposición constitucional que otorga prerrogativas a las Municipalidades.

Palabras clave: Expansión Urbana, Patrimonio de la humanidad, Municipalidades, Ministerio Público, Desarrollo sostenible.

Abstract

This article addresses the issue of urban expansion and development in a city where two factors converge: uncontrolled demographic growth and rural areas recognized as world heritage sites, a circumstance that has generated institutional tensions between state entities seeking to fulfill their respective regulatory functions. In this context, the objective of this research is to determine whether the Public Prosecutor's Office may intervene in the urban planning powers constitutionally recognized to local governments. The methodology employed is the legal-dogmatic approach, through which the issues related to the systematic structure of legal norms and the material outcomes derived from their application are examined. It is concluded that the intervention of the Public Prosecutor's Office in matters of urban planning should operate as a measure of ultima ratio, to be considered only when the Municipalities—being the constitutionally empowered authorities—fail to act. In the event of a jurisdictional dispute between both institutions, the constitutional provision granting prerogatives to Municipalities must prevail.

Keywords: Urban Expansion, World Heritage Site, Municipalities, Public Ministry, Sustainable Development.

Sumario

Introducción; I. Metodología; II. La coyuntura actual del desarrollo urbano arequipeño; III. Facultad constitucional de planeación urbana; IV. UNESCO y la declaración de la campiña como patrimonio cultural; V. Sobre la Ley General del Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; VI. Expediente 04576-2017, el aparente conflicto competencial y la ponderación entre la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo urbano sostenible; Conclusiones; Referencias.

Introducción

El crecimiento urbano en la ciudad de Arequipa es una problemática que se acentúa anualmente e implica una serie de factores que han de ser analizados por el derecho para su regulación. Principalmente, la urbanización resulta compleja por una cuestión determinante: la campiña; Arequipa ciudad se sitúa en medio de un área natural que exige, según las políticas ambientales, su protección, y su depredación no planificada ocasiona y ocasionará a futuro un grave detrimento de la calidad ambiental de la región. La interrogante planteada, desde una perspectiva jurídica es la siguiente: ¿El Ministerio Público debería de intervenir en las facultades de planificación urbana constitucionalmente otorgada a las municipalidades?

Mediante la presente investigación, se persiguen los siguientes objetivos: desde una cuestión jurídica, determinar si el Ministerio Público puede intervenir en las facultades de planificación urbana que se les reconoce constitucionalmente a los gobiernos locales y, desde una perspectiva doctrinal, evaluar si las dinámicas coyunturales de crecimiento urbano pueden ser reguladas por el marco jurídico actual de forma eficiente, o tienden a producir conflictos competenciales.

I. Metodología

En el presente artículo se empleará el enfoque dogmático jurídico, mediante el cual se analizó el derecho positivo vigente, interpretando, sistematizando y evaluando la aplicación de las normas actuales en razón a los principios que rigen el derecho. Desde este enfoque, se hizo una contraposición lógica de las cuestiones aplicadas y el resultado material de los hechos, optando por explicar la problemática propuesta desde la esfera jurídica, complementada alternativamente con jurisprudencia o doctrina relevante.

El enfoque es coherente con una investigación en donde nuestras fuentes principales fueron puramente documentales, y en el cual la principal técnica fue la interpretación de normas y jurisprudencia, con la cual se enhebró una serie de argumentos para desarrollar la problemática de forma clara y posteriormente, llegar a unas conclusiones en base a los argumentos anteriormente expuestos. Siendo una investigación con raigambre constitucional la aplicación de la dogmática se encuentra justificada por razón de materia, ya que, la ponderación en esta rama se hace en razón a un corte principista y axiológico, campos que son abordados en la dogmática.

II. La coyuntura actual del desarrollo urbano arequipeño

En 2030, INEI estima un promedio de 1.70 millones de habitantes en la ciudad de Arequipa, contando con más del 75% del total de la región sur; la tasa de crecimiento estimada es de un 2.4% a ritmo anual¹ (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020). Esta información estadística se traduce en problemáticas materiales evidenciadas en la realidad arequipeña diaria: desde la vivienda y las políticas habitacionales, la movilidad urbana, el transporte público, el uso de suelos, ordenamiento y gobernanza de los recursos ambientales, o los servicios urbanos.²

Para abordar estas cuestiones, las instituciones públicas efectúan informes técnicos con la intención de plasmar soluciones sustanciales que permitan un desarrollo urbano sostenible³. Políticas públicas que atraviesan planes regionales de vivienda, como el PREVIS, programas nacionales de vivienda propia como la iniciativa Techo Propio o el Fondo MIVIVIENDA, o, como el foco del presente análisis, el PDM o Plan de Desarrollo Metropolitano que estructura el crecimiento poblacional en razón a la urbanización y su relación con los servicios básicos.⁴

Coyunturalmente, el crecimiento demográfico y el aumento en la demanda del suelo urbanizado han creado una presión demográfica que no puede satisfacerse con el actual estado del mercado inmobiliario; la inflación de los precios y la especulación financiera con la vivienda de las zonas céntricas, han forzado la expansión periférica de la ciudad.⁵ En la mayoría de los casos, esta expansión no ha sido planificada de forma técnica, dado que, el vigente PDM (2016-2025) se percibe rezagado: mientras la problemática del crecimiento urbano no planificado se intensifica con la expansión periférica, el PDM se ve estancado en procedimientos inconclusos.⁶

La imposibilidad del instrumento técnico de seguir activamente el paso de las necesidades urbanas de la ciudad crea un vacío legal y causa una desregulación

1 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Estado de la población peruana 2020* (Lima: INEI y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2020), https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf

2 Adi Uceda Yarango, *Factores que limitan la implementación de la política de gestión de riesgo de desastres en el Centro Histórico de Arequipa y propuesta de lineamientos y estrategias para su implementación en la Dirección Desconcentrada de Cultura Arequipa* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019).

3 Julio Calderón Cockburn, "Las ciudades peruanas y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible," *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1-22, <https://doi.org/10.18800/dys.202202.009>

4 Iván Ortiz, José Fernández y Andrés Devoto, "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana," *IUS ET VERITAS* 61 (diciembre 2020): 246-262, <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>

5 Pamela Facho Cipirán, *La defensa del patrimonio cultural frente al auge del boom inmobiliario* (tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo, 2014), 21.

6 Carlos Zeballos Velarde, "Los barrios de Arequipa: crónica de una ciudad fragmentada," *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio* 3 (diciembre 2023): 67-81, <https://doi.org/10.18800/ensayo.202303.004>

materializada en un crecimiento no planificado y desproporcionado.⁷ Con tendencias en la expansión periférica, y el no acceso a los servicios básicos como consecuencia.⁸

En este escenario, se advierte una problemática mayor, la cual es materia de la presente investigación: el centro histórico y la campiña aledaña al centro de la ciudad, han sido declaradas patrimonio cultural de la humanidad, y a su protección se deben avocar las autoridades que elaboren la planeación urbana de la ciudad.⁹ Esto da lugar a la controversia entre desarrollo urbano y protección del patrimonio cultural.

A lo largo de las últimas dos décadas, según cuantificaciones realizadas por IMPLA, cerca de 4000 hectáreas de campiña han sido urbanizadas; adicionalmente se estima que el ritmo anual de urbanización de campiña es de 174 hectáreas por año, y es una cifra en ascenso constante.¹⁰ Estadísticamente, existe una gran tendencia de reducción de las áreas de campiña, sin embargo, la gestión municipal y provincial de la urbanización de la campiña ha generado un crecimiento económico exponencial, en contraste con la pre-urbanización.¹¹

Desde los propios fondos gubernamentales como MIVIVIENDA, se estimó cerca de S/1,000 millones anuales en créditos; según la MPA la recaudación predial se situó en S/120 millones por año en 2023; la CCA calcula que el comercio generó cerca de S/5 mil millones anuales en la ciudad, esto incentivado por el comercio que la urbanización genera (MVCS, 2022). Los créditos, los tributos, el mercado financiero y el comercio se ven beneficiados por la urbanización: es innegable que el desarrollo económico de la ciudad requiere de la utilización de las áreas naturales, como la campiña.¹²

Esto hace que sea necesaria una buena planificación urbana de crecimiento, para afrontar las problemáticas antes descritas, y se complementen necesariamente con el desarrollo económico, sin trasgredir las competencias propias del gobierno local, su autonomía, y el derecho constitucional que protege a las áreas verdes.

7 Andrea Rivera, "Conservación del patrimonio cultural: el valor social en Perú," *Arquitek* 23 (2023): 1–15, <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.735>.

8 Luis Varona-Castillo y Jorge Gonzales-Castillo, "Crecimiento económico y distribución del ingreso en Perú," *Problemas del Desarrollo* 52, n.º 205 (abril-junio 2021): 1–25, <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2021.205.69636>

9 James Ojeda, Lucía Hinojosa, Carmen Franco, María Maceda y Fredy Morán, "Análisis del turismo cultural en entornos naturales en visitantes a la localidad de Arequipa, Perú," *Universidad, Ciencia y Tecnología* 29, núm. 127 (2025): 140–148, <https://doi.org/10.47460/uct.v29i127.975>

10 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)* (Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa, 2023).

11 Carlos Ormeño Román, Carlos Soto y Danny Domínguez, "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano," *Revista InveCom* 5, n.º 1 (marzo 2025): 205–220, <https://doi.org/10.5281/zenodo.11377935>

12 Yuji Seki y Daniel Saucedo, "Relacionando el patrimonio cultural material e inmaterial para su uso y protección en la sierra norte del Perú," *Acta Hispanica* II (octubre 2020): 737–746, <https://doi.org/10.14232/actahisp.2020.0.737-746>

III. Facultad constitucional de planeación urbana

La Constitución Política reconoce en su art. 195 que, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, además de la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.¹³ Además de ello, en el numeral 6, se les faculta expresamente a planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

La redacción constitucional es clara, es facultad de los gobiernos locales municipales el estructurar un plan de desarrollo urbano y rural, y lo que ello conlleve, como la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial; sin embargo, dicha facultad no es absoluta, dado que, como se establece también en el artículo 195, la promoción del desarrollo debe mantener una armonía inalienable de las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. En ese sentido, si bien las municipalidades gozan de autonomía en la determinación de los planes de desarrollo urbano, estos planeamientos no pueden discrepar de ciertas políticas nacionales que se establecen imperativamente.¹⁴

El vínculo que existe entre medio ambiente y desarrollo urbano es innegable, la necesidad de la población de habitar una vivienda contrasta con las áreas naturales existentes que deben ser depredadas para la urbanización.¹⁵ Por ello, se trae a colación también el artículo 2, inciso 22 de la Constitución, que reconoce el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.¹⁶ La vida sin medio ambiente es imposible, por lo que la urbanización, aunque necesaria, ha de ser contrapuesta con el derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, y que se adecúe al desarrollo de la vida.¹⁷

La planificación urbana entonces, en la realidad de la ciudad de Arequipa, se define en el contexto de la facultad constitucional de los gobiernos locales para regular el desarrollo urbano y el uso del suelo, tal como se explicó previamente en lo establecido en el artículo 195 de la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de Municipalidades.¹⁸

¹³ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 195, Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.

¹⁴ Marilyn Ramos, *Protección penal de los bienes inmuebles históricos integrantes del patrimonio cultural peruano en Lima Metropolitana durante el 2021* (tesis de licenciatura, Universidad Peruana, 2023), 35.

¹⁵ Mauricio Arroyo Condori, *Arequipa: Identidad y percepción del patrimonio inmaterial* (tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019), <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0896a152-a425-4855-b9f9-2b5f99ba4360/content>.

¹⁶ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 2, inc. 22.

¹⁷ Marcos Morán y José Vásquez, "El medio ambiente: alcances desde la jurisprudencia," *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 4, n.º 7 (2023): 106–129, <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2023.v4n7.05>

¹⁸ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 195; Perú, *Ley Orgánica de Municipalidades*, art. 73.

Esta facultad es la que recae, en buena medida, en la Municipalidad Provincial de Arequipa a través del Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA), que le asigna a esta autoridad la facultad para aprobar y modificar los planes de desarrollo urbano (PDM) y los planes de acondicionamiento territorial (PAT) entendidos como los instrumentos normativos que regulan la expansión de la ciudad bajo la premisa del balance de la protección del ambiente y la promoción de las inversiones.¹⁹

En este sentido, la planificación se enfrenta a factores dispares que tensionan la gestión pública, por un lado, la protección de la campiña arequipeña como un patrimonio agrícola, paisajista y cultural en el sentido que ha sido declarado como tales por el Ministerio del Ambiente y por normas regionales que ven su conservación como objetivo prioritario, y por el otro el crecimiento urbano acelerado en un contexto de presión demográfica, de demanda de viviendas y de un mercado inmobiliario poco dinámico.²⁰

La expansión de la urbanización sobre la tierra de cultivo, como lo evidencian las estimaciones, siendo 4 mil hectáreas de área urbana ocupando lo que eran antes tierras de cultivo, evidencia la tendencia de que el crecimiento urbano es un motor económico en términos de construcción, vivienda y servicios, pero que al mismo tiempo implica una pérdida de la capacidad agroproductiva y de la posibilidad de servicios ecosistémicos, y, de sobremanera, el riesgo de dañar permanentemente la campiña.²¹

De esa forma, el crecimiento económico urbano puede entenderse como crecimiento del empleo, el crecimiento de la recaudación tributaria, el crecimiento de la infraestructura, que se enfrenta a la conservación del medio ambiente y a la seguridad alimentaria local.²² Por tanto, el reto de la construcción de la normativa urbanística constitucional en la ciudad de Arequipa es llegar a un equilibrio normativo y de gestión que permita el crecimiento del urbe, pero no de manera irreversible, impactando ambientalmente la campiña.²³

19 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

20 Carolina Abarca Zea, *Conservación del patrimonio arquitectónico, restauración, diseño arquitectónico educativo e identidad cultural arequipeña* (tesis de grado, Universidad Nacional de San Agustín, 2024), <https://hdl.handle.net/20.500.12773/19339>

21 Ricardo Reiley Guillén, *Las expresiones visuales de la segregación en la ciudad, factores espontáneos y planificados. Caso: Ciudad de Arequipa* (ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional de Arquitectos del Perú, Colegio de Arquitectos del Perú, 2023), 2.

22 Vicente Villalobos, "El desarrollo urbano sostenible en el bicentenario del Perú independiente: un asunto prioritario en la agenda política 2021–2026," *THEMIS: Revista de Derecho* 80 (2021): 155–192, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8613418>

23 Oscar Barriga y Tony Retamozo, *Centro histórico de Arequipa y sus potencialidades como distrito cultural - ciudad creativa* (tesis de maestría, Escuela de Postgrado San Francisco Xavier – Escuela de Negocios, 2021), <http://repositorio.sfx.edu.pe/handle/SFX/82>

IV. UNESCO y la declaración de la campiña como patrimonio cultural

La UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) ha tenido un papel fundamental en la definición y el reconocimiento del valor universal de ciertos bienes culturales y naturales en el mundo.²⁴ De acuerdo con la Convención de 1972, sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, que, hasta el momento, es suscrita por el Perú, se han conseguido varias manifestaciones patrimoniales, que no sólo significan un prestigio internacional, sino que suponen concretos compromisos de protección, de conservación y de gestión sostenible.²⁵ En el año 2000, se inscribió el Centro Histórico de Arequipa en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad, decisión de la UNESCO que se fundamentó en el excepcional valor arquitectónico de la ciudad, proveniente de una síntesis de la tradición nativa y la técnica europea, sobre todo evidenciada en el uso del sillar blanco como material de construcción, en un urbanismo que articula plazas, casonas, templos y monasterios de notable valor histórico-artístico.²⁶ La apropiación internacional del patrimonio arquitectónico subrayó el preservar tanto la integridad del trazado urbano original como los monumentos y las edificaciones representativos, desvelando que Arequipa es un testimonio vivo de una cultura mestiza que tiene su propia identidad.²⁷

La declaración de la UNESCO también implica exigencias para el Estado peruano y las instituciones locales.²⁸ En virtud de la Convención de 1972, la inscripción de un bien patrimonial implica el deber de conservarlo y de implementar mecanismos adecuados de gestión que aseguren su transmisión a las generaciones futuras; esto se traduce en tener que generar planes de conservación, ordenanzas municipales de protección, restricciones sobre las intervenciones en inmuebles catalogados y, generalmente, una política urbana homogénea que permita la protección de la campiña arequipeña, que, durante décadas, tuvo un valor considerable que, lejos de ser una mera zona agrícola, favoreció el marco paisajístico, complementando el Centro Histórico, y

²⁴ Enrique López-Hurtado, "Las Convenciones UNESCO para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural," *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 77–90, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.04>

²⁵ Adriana Arista, *La UNESCO y el patrimonio cultural* (Lima: Ministerio de Cultura del Perú, 2013), <http://repositorio.cultura.gob.pe/handle/CULTURA/208>

²⁶ Marcelo Pinto et al., *Uso de sellador híbrido de protección para el conservamiento del sillar en el Centro Histórico de Arequipa* (Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2024), https://www.researchgate.net/publication/377698096_Articulo_del_Uso_de_Sellador_Hibrido_de_proteccion_para_el_conservamiento_del_sillar_en_el_Centro_Historico_de_Arequipa

²⁷ Carolina Cárdenas, "Importancia de la protección del patrimonio cultural," *Investigaciones Sociales* 16, n.º 29 (2012): 259, <https://core.ac.uk/download/pdf/304897671.pdf>

²⁸ Sara Guardia, "Cátedras UNESCO. Conservación del patrimonio cultural y desarrollo sostenible," *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 11–37, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.02>

formando parte esencial de la identidad urbana que fue reconocida por la UNESCO.²⁹

Sin embargo, la amplia dimensión del patrimonio cultural presenta tensiones crecientes con el desarrollo urbano acelerado de Arequipa. Desde inicios del siglo XXI, la ciudad ha experimentado un proceso de expansión horizontal que ha conducido a la ocupación progresiva de suelos agrícolas en la periferia.³⁰ El Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA) ha documentado que entre 2002 y 2023 se han transformado más de 3.800 hectáreas de campiña en zonas urbanas, cifra que sigue ascendiendo.³¹ Este proceso responde a causas estructurales: el crecimiento de la población metropolitana, la presión por vivienda, la oferta inmobiliaria privada y la informalidad en el uso del suelo. La consecuencia inmediata ha sido la fragmentación del paisaje agrícola y la pérdida de áreas verdes que cumplían funciones productivas, ambientales y culturales. A su vez, el Centro Histórico también sufre las presiones de la densificación, las malas intervenciones y la sustitución de inmuebles tradicionales por edificios modernos que, en muchos casos, no cumplen las normas de conservación.³² De este modo, el crecimiento urbano, sin una política articulada de planeamiento y control, se ha convertido en una cuestión de suma relevancia para el cumplimiento de los compromisos asumidos ante la UNESCO.

Desde la perspectiva constitucional, los gobiernos locales tienen la facultad de regular el uso del suelo y de aprobar instrumentos de planificación urbana.³³ La Municipalidad Provincial de Arequipa, a través del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Acondicionamiento Territorial, debería garantizar un equilibrio entre crecimiento urbano y protección patrimonial.³⁴ Sin embargo, los planes vigentes han tenido rezagos en su actualización, y en muchos casos las normas de zonificación no han sido capaces de frenar la expansión desordenada. Esta situación refleja una tensión permanente entre intereses contrapuestos: por un lado, la presión de los desarrolladores inmobiliarios y de la población que busca acceder a vivienda, y por otro, el mandato

29 Robert Hanampa y Elard Mamani, *La vivienda como patrimonio histórico del contexto de Arequipa del siglo XIX y XX* (tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2018), <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/a2900e8a-2fe8-4ffd-8520-2c60257d8215/content>

30 Darci Gutierrez Pinto y Crayla Alfaro, "Deconstrucción, fragmentación y ruptura de las fachadas como envolventes en los centros históricos de Arequipa y Cusco," *Ge-conservación* 26 (2024): 44–67, <https://ge-lic.com/ojs/index.php/revista/article/view/1334>

31 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

32 Jorge Reátegui García, *Formulación de estrategias a implementar en la Región Arequipa durante el período 2025–2030, para contribuir al logro del objetivo prioritario de fortalecer la seguridad en el ámbito marítimo, establecido en la Política Nacional Marítima* (tesis de maestría, 2024), <https://hdl.handle.net/20.500.12927/406>

33 Iván Ortiz, José Fernández y Andrés Devoto, "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana," *IUS ET VERITAS* 61 (diciembre 2020): 250.

34 Carlos Zeballos Velarde, "Estrategias de planeamiento para incrementar la resiliencia urbana. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa," comunicación presentada en el *XIII Congreso Mundial de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, Arequipa, 3–6 de noviembre de 2015.

de conservación del patrimonio cultural y ambiental.³⁵ Resolver esta tensión requiere políticas públicas integrales que combinen habilitaciones urbanas en suelos adecuados, programas de vivienda social que reduzcan la informalidad, incentivos para la conservación de la campiña y mecanismos de gestión compartida entre Estado, municipio y sociedad civil.³⁶

V. Sobre la Ley General de Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Desde la aprobación de la Ley de Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de Desarrollo Sostenible y la posterior Ley General del Ambiente, el ordenamiento jurídico peruano reconoce que toda política sectorial, en razón a las políticas públicas macro, debe ceñirse a los principios de sostenibilidad, de prevención, de la precaución, de equidad intergeneracional y de responsabilidad ambiental.³⁷ Estas normas, a su vez, son coherentes con la Constitución de 1993 que reconoce, como fue mencionado previamente, en el artículo 2, inciso 22, el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, y, presuponen que el Estado, en los diferentes niveles de gobierno, debe garantizar que el crecimiento urbano no perjudique el patrimonio cultural, ni los ecosistemas aledaños³⁸. Entonces, el marco del desarrollo sostenible se erige como el eje que regula las problemáticas que atraviesa la ciudad de Arequipa; el crecimiento acelerado de la urbanización, la presión del crecimiento demográfico y el mercado inmobiliario sobre la campiña agrícola y, por último, la protección del patrimonio cultural de la ciudad, reconocido por la UNESCO como tal en el Centro Histórico de la ciudad de Arequipa y en los paisajes que lo rodean.³⁹

Por otro lado, desde la Ley General de Ambiente, se concibe al desarrollo sostenible como el proceso global, participativo y dinámico que busca satisfacer las necesidades de los miembros de la generación actual sin comprometer a las necesidades de futuras generaciones, integrando armónicamente la dimensión económica,

³⁵ Will Araujo-Aguirre, "Factores de la política de vivienda y desarrollo urbano sostenible del Perú al 2030," *Quipukamayoc* 30, n.º 64 (2022): 53–61, <https://doi.org/10.15381/quipu.v30i64.24076>

³⁶ Carlos Ormeño Román, Carlos Soto y Danny Domínguez, "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano," *Revista InveCom* 5, n.º 1 (marzo 2025): 210.

³⁷ Perú, *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, Ley N.º 28245, Diario Oficial *El Peruano*, 8 de julio de 2004; Perú, Congreso de la República, *Ley General del Ambiente*, Ley N.º 28611, Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

³⁸ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 2, inc. 22.

³⁹ María Manrique, Rey Araujo y David Huamán, "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa: The importance of the current situation of cultural heritage in the city of Arequipa," *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 41–50, <https://doi.org/10.71727/rae.v2i1.109>

la dimensión social y la dimensión ambiental del desarrollo.⁴⁰ Esta normativa tiene efectos directos sobre el urbanismo, ya que implica que los planes de desarrollo metropolitano, los planes de acondicionamiento territorial y las ordenanzas de zonificación implican equilibrar justificar armónicamente el crecimiento económico que atrae la urbanización con los costos sociales y ambientales de la pérdida del patrimonio cultural y de suelos agrícolas.⁴¹ Por tanto, la campiña arequipeña no podrá ser abordada como un terreno potencialmente urbanizable, sino, como un patrimonio cultural-paisajístico que aporta valor ambiental, valor de identidad cultural y beneficios económicos indirectos por la vía del turismo, de la producción agroalimentaria y del control del clima. La ley hace imperativa la incorporación de estos valores en la toma de decisiones, a través de mecanismos como la evaluación ambiental estratégica, la zonificación ecológica-económica y la gestión participativa de los recursos naturales.

A pesar de ello, en la práctica se genera una disonancia entre la normativa y su aplicabilidad en la ciudad de Arequipa. Así el Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA) identifica que, como fue acotado anteriormente, se han perdido cerca de 4,000 hectáreas de campiña en el período 2002-2023 como resultado de la expansión urbana formal e informal⁴². Siendo resultado de la creciente demanda de viviendas, de la especulación inmobiliaria por parte de los desarrolladores urbanos y de la falta de actualización oportuna de los planes de desarrollo urbano que se han quedado desfasados a la dinámica demográfica y económica. Aunque de igual manera es innegable que el crecimiento urbano ha posibilitado el desarrollo del sector construcción y el comercio en la ciudad, el cual ha contribuido al producto bruto interno regional, a pesar de que se haya conseguido a costa de reducir la base agrícola y paisajística de Arequipa⁴³. Desde cierta perspectiva, este modelo de producción y crecimiento contradice el principio de integración y de equidad intergeneracional, pues postula que son preferibles los beneficios económicos a corto plazo por encima de la conservación del patrimonio cultural y ambiental que es derecho de las generaciones futuras⁴⁴.

El problema central, como viene siendo desarrollado, radica en la tensión entre la

40 Luis De la Puente Brunke y Diana Tacuri, "Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente," *Revista de Derecho Administrativo* 15 (2015): 97–113.

41 Juan Del Castillo y Marianela Castro, "La estrategia de integración de espacios abiertos y patrimonio en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2035," *Devenir* 2, n.º 4 (2015): 1–20, <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.276>

42 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

43 Luis Zapana, Hug March y David Sauri, "Las desigualdades en el acceso al agua en ciudades latinoamericanas de rápido crecimiento: el caso de Arequipa, Perú," *Revista de Geografía Norte Grande* 80 (2021): 369–389, <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n80/0718-3402-rgeong-80-369.pdf>

44 Manuel Rodríguez, "La preservación y protección del patrimonio cultural del Perú en el marco de la convención del patrimonio mundial," *Turismo y Patrimonio* 12 (2018): 39–76, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.03>

protección del patrimonio cultural y el crecimiento urbano acelerado.⁴⁵ Por un lado, la UNESCO ha reconocido el Centro Histórico de Arequipa como Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo que compromete al Estado peruano a salvaguardar no solo las edificaciones coloniales y republicanas, sino también su entorno paisajístico, dentro del cual la campiña juega un rol esencial.⁴⁶ Por otro lado, la ciudad experimenta un proceso de expansión horizontal que responde a la presión demográfica y al atractivo del mercado inmobiliario, resultando en una constante pugna de ambas perspectivas de desarrollo: la urbanización, o la protección.

La principal alternativa, debería situarse en el medio de ambas perspectivas, el uso de los suelos razonablemente empleados para la urbanización correctamente planificada. Para permitir ello, la Ley General del Ambiente establece el principio de responsabilidad común pero diferenciada, lo que significa que tanto las autoridades como los desarrolladores inmobiliarios y la propia ciudadanía deben asumir responsabilidades en la protección ambiental y cultural.⁴⁷ Sin embargo, en la práctica, las medidas de protección se han mostrado débiles frente a la fuerza de los intereses económicos que promueven la urbanización de la campiña. Esta situación refleja una flaqueza en la aplicación pragmática del marco legal del desarrollo sostenible.

En pos del desarrollo urbano sostenible, se debe considerar también la dimensión económica. La Ley General del Ambiente establece que se deben utilizar instrumentos económicos, tales como beneficios fiscales, para promover conductas sostenibles. En el caso de la campiña arequipeña, esto se traduce en diseñar políticas fiscales y de financiamiento que hagan más rentable la conservación que la urbanización. Esto puede lograrse a partir de mecanismos como pagos por servicios ecosistémicos, exoneraciones tributarias para propietarios de terrenos que mantengan los usos agrícolas o paisajísticos, o financiamiento de la agroecología vinculada a turismo cultural. Empero, la ausencia de los incentivos económicos adecuados ha propiciado que los propietarios de los terrenos tengan, en la práctica, pocas alternativas más allá de vender sus terrenos para urbanización.⁴⁸ Se constituye un círculo vicioso, en el que la presión inmobiliaria destruye el paisaje cultural y con ello se desvanecen posibilidades de desarrollo sostenible vinculadas a los circuitos de turismo y a la producción local, y, por otro lado, la planificación deficiente no hace un buen uso de las áreas naturales depredadas.⁴⁹

⁴⁵ Manuel Dammert-Guardia et al., *Crecimiento urbano irregular e informal en Arequipa, Lima y Tacna* (Lima: CISEPA-PUCP, 2023), <https://repositorio.pucp.edu.pe/handle/123456789/202933>

⁴⁶ María Manrique, Rey Araujo y David Huamán, "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa: The importance of the current situation of cultural heritage in the city of Arequipa," *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 48.

⁴⁷ Perú, Congreso de la República, *Ley General del Ambiente*, Ley N.º 28611, Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

⁴⁸ Jaqueline Achahue Suarez, *Proceso de urbanización no planificado y deterioro del paisaje natural de la campiña del distrito de Jacobo Hunter, Arequipa* (tesis de licenciatura, Universidad Continental, 2023), <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/17181>

⁴⁹ Juan de la Puente Brunke, "Conservación del patrimonio histórico inmueble: consideraciones históricas respecto de las autorizaciones de obra," *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1–26, <https://doi.org/10.18800/dys.202202.010>

VI. Expediente 04576-2017, el aparente conflicto competencial y la ponderación entre la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo urbano sostenible

Desde el expediente que se trae a colación, se persigue penalmente la responsabilidad de funcionario público por el otorgamiento ilegal de derechos; esto en razón de que la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Arequipa, formuló una resolución que obligaba a la Municipalidad Provincial de Arequipa, y a las Municipalidades distritales de Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Characato, entre otras, a informar de forma previa, cada vez que procedan a realizar actos administrativos que impliquen otorgamiento de certificados de zonificación y vías para proyectos de habilitaciones urbanas y planes específicos, o aprobación de habilitaciones urbanas o planes específicos, o se emiten compatibilidades de uso, sobre predios que tuviesen la condición de agrícolas o zonificación paisajista, ello conforme al PDM 2002-2015, o que, fuesen predios incluidos en la zona de amortiguamiento del centro histórico, todo ello para la evaluación de las acciones que dichas municipalidades debían corresponder en defensa del medio ambiente y del patrimonio cultural de Arequipa.

A lo descrito, la fiscalía optó por constituirse como una suerte de requisito de procedibilidad del acto administrativo relacionado a la aprobación de medidas concernientes a la zonificación, urbanización o cambios de uso de suelos, sobre todo si se implicaban territorios agrícolas. Consiguientemente, la fiscalía formuló una medida cautelar contra la Municipalidad Provincial de Arequipa, el Instituto Municipal de Planeamiento y la Gerencia de Desarrollo Urbano del Municipio Provincial de Arequipa, ello para prevenir que todos los expedientes administrativos de carga urbanística, de zonificación, o de cambio de uso de suelos se inmovilizaran hasta resuelta la controversia.

En la primera instancia, se declaró infundada dicha medida cautelar y, seguidamente, se ordenó que las municipalidades antes descritas, remitiesen obligatoriamente los expedientes concernientes a zonificación, urbanización y cambio de uso de suelos a la fiscalía⁵⁰. Esto conllevó a la necesidad de apelar de ambas partes; por un lado, el Ministerio Público no se encontraba de acuerdo con la medida cautelar infundada que el colegiado resolvió, y, por otro lado, la defensa de las municipalidades alega que se les ha incorporado sin oportunidad a defenderse, además, se ha trasgredido su autonomía al obligarles a informar a la fiscalía toda resolución cuestionada.

Como argumentos del Ministerio Público, se alega que la medida cautelar contenía todos los requisitos de procedibilidad requeridos, además, se advierte que el juzgador ha interpretado erróneamente el sentido de la medida cautelar que se solicitaba, siendo que, la intención de la fiscalía no era inaplicar o buscar la inaplicación del PDM, sino, se pretendía suspender todo acto administrativo concerniente con el de

⁵⁰ Corte Superior de Justicia de Arequipa, Expediente 04576-2017-84-0401-JR-PE-03, Auto de Vista N.º 314-2017, 11 de octubre de 2017.

evitar la comisión de múltiples delitos ambientales. Esto sería estimado por la sala, que otorgaría la medida cautelar en favor de la fiscalía.

En la ponderación realizada por la sala en su fundamento 2.3, se evalúa que, otorgar la medida cautelar supone un riesgo considerable en la autonomía funcional de las municipalidades, además de trasgredir la libertad de propiedad de quienes la ostentan sobre territorios protegidos. Sin embargo, la conclusión a la que llega el colegiado es que, a riesgo de dañar el medio ambiente y las áreas protegidas, tales como campiña y áreas verdes aledañas, que, en gran medida, constituyen un derecho general de todos los ciudadanos arequipeños, además de constituir también, un riesgo vigente en el reconocimiento de la ciudad como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Es así como, con el fin de evitar actos delictivos ambientales irreversibles, el órgano jurisdiccional otorga la medida cautelar.

Por otro lado, la sala discrepa en la consideración del PDM como norma autoaplicativa, dado que, no es una orden ejecutiva y requiere de actos posteriores para surtir efectos materiales. El razonamiento del colegiado resulta pertinente, mas no concluyente. Si bien es cierto que el PDM no es una norma autoaplicativa, dado que requiere de los actos ejecutivos que resulten pertinentes a su materialización, resulta discutible que el cuestionamiento de la fiscalía recaiga solamente en terminología. Las denominaciones como rural, o urbano, o área protegida, no son consistentes en su definición como para hacer de ellas un criterio para el juzgador. Por ello es por lo que resulta insuficiente afirmar que la municipalidad no actuó conforme a su autonomía y facultad constitucional, puesto que lo hizo, y, como ha sido abordado anteriormente, no es jurídicamente viable “suspender” el crecimiento urbano y económico dado que el criterio alegado resulta insuficiente.

En este sentido, se puede evidenciar que existen dos competencias legales que versan sobre una gestión específica o un ámbito de gestión específica, en este caso, la gestión del tránsito público, peatonal y vehicular, además de todo lo concerniente. El TC continúa detallando mediante otros instrumentos legales como el Reglamento Nacional de Tránsito o la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre que, existe una innegable competencia compartida, por lo que, ninguna de las dos dependencias públicas puede imponerse sobre la otra en la realización de sus obligaciones públicas y legales.

El marco de autonomía propuesto, no se orienta en una absoluta dependencia de quien la ley establezca dicha autonomía, pues resultaría imposible contrastarla con las competencias sustantivamente fijadas. En el marco de la ley, ambos entes públicos ostentan las facultades, pero en el ámbito pragmático, las competencias individualmente atribuidas, se materializan en una gestión coordinada; ambos entes públicos, se obligan al cumplimiento de la facultad que se les establece por ley, pero de forma conjunta.

En el expediente expuesto, tanto el MTC como la MML se obligaron al cumplimiento coordinado de las facultades expuestas; haciendo una analogía con el caso materia de investigación, las Municipalidades Provinciales y Distritales de Arequipa y el Ministerio Público, se obligan al cumplimiento conjunto de las facultades que la ley les asigna, y por ello no implica la superposición de las facultades de un ente, sobre las facultades del otro.

El trasgredir las facultades que establece la ley, dificulta la labor de la administración pública en su gestión general. Si bien la fiscalía busca no solo perseguir sino prevenir el delito, dicha facultad jurídica no es absoluta; un uso inadecuado de esta facultad puede perjudicar el desarrollo de la gestión pública en las facultades que conciernen al interés general, como el desarrollo económico local, el desarrollo urbano provincial, el mantenimiento de los servicios públicos, calles y ornato.

Siguiendo el planteamiento de Marcial Rubio Correa, las competencias representan “los ámbitos jurídicos de acción delimitados por la Constitución y la ley, que permiten a cada entidad del Estado desplegar funciones sin intromisiones indebidas”; de ello se desprende que la invasión o usurpación de competencias constituye una amenaza grave contra la seguridad jurídica y la gobernabilidad democrática.⁵¹ En el ordenamiento jurídico peruano, la autonomía reconocida a los gobiernos locales mediante los artículos 194 y 195 de la Constitución de 1993 no representa únicamente una declaración formal, sino que configura un sistema de distribución del poder que permite a las entidades municipales atender las demandas específicas de su jurisdicción territorial⁵². Esta configuración responde al principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones públicas deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano, garantizando así una gestión eficiente de los servicios básicos, el ordenamiento urbano y la protección del ambiente local.⁵³

El proceso de descentralización trasciende la simple redistribución administrativa para convertirse en un modelo político que reconoce en la gestión local una manifestación legítima del ejercicio democrático del poder público. Como señala Domingo García Belaunde, la descentralización no constituye un simple reparto administrativo, sino “un modelo político que reconoce en la autonomía local una forma de ejercicio del poder dentro de la unidad del Estado”, razón por la cual cualquier interferencia competencial que altere esta distribución de facultades, representa una afectación al equilibrio institucional previsto constitucionalmente.⁵⁴ En este contexto, resulta relevante puntualizar nuevamente el Expediente 00003-2021-PCC/TC, donde se estableció que las atribuciones exclusivas municipales deben ejercerse sin menoscabo de otros órganos estatales, mientras que las competencias compartidas requieren interpretación bajo el criterio de respeto a la autonomía local, siendo contrario a la Constitución cualquier acto que vacíe de contenido el núcleo esencial de dichas atribuciones.⁵⁵ De ahí que, en el plano doctrinario y jurisprudencial, la delimitación

51 Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, 2.ª ed., t. I (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 45.

52 Perú, *Constitución Política del Perú*, arts. 194 y 195.

53 César Landa Arroyo, “El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución económica del Perú,” *Forseti. Revista de Derecho* 4, n.º 6 (2019): 146–158, <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>

54 Domingo García Belaunde, “La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas),” *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 9 (marzo de 2008): 737–751, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/45101>

55 Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. 00003-2021-PCC/TC, Auto 2 – Medida Cautelar*.

de funciones no solo asegura eficacia administrativa, sino que constituye una garantía institucional de la descentralización.

Por otro lado, el Ministerio Público, ocupa una posición determinante en el sistema institucional peruano como órgano dotado de autonomía constitucional, encargado de defender la legalidad, dirigir la investigación del delito y representar los intereses sociales en los procesos judiciales, conforme establece el artículo 159 de la Carta Magna.⁵⁶ Entre sus diversas funciones, cobra especial relevancia la labor de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, creadas para enfrentar la criminalidad ecológica y los ilícitos que comprometen el patrimonio natural del país.

No obstante, citando nuevamente a Rubio Correa, se advierte que la función fiscalizadora del Ministerio Público no puede interpretarse como una facultad de control administrativo general, ni como un instrumento de reemplazo de la autoridad municipal en el ejercicio de sus competencias.⁵⁷ La actividad fiscal debe circunscribirse a la verificación de hechos y la conducción de investigaciones penales, sin invadir el ámbito propio de la administración local, que corresponde a los gobiernos municipales en virtud de su autonomía constitucional.

El uso inadecuado de las atribuciones de fiscalización genera una controversia jurídica sobre los roles institucionales, convirtiendo a la Fiscalía de garante de la legalidad en un actor que condiciona, obstaculiza o suplanta las decisiones administrativas, alterando así el balance competencial establecido por el ordenamiento jurídico; esta disfunción institucional produce efectos perjudiciales en la gestión pública, manifestándose en la duplicación de procedimientos, el retardo en la materialización de obras públicas, la paralización de proyectos de infraestructura, la incertidumbre jurídica para los administrados y la desnaturalización del principio de confianza legítima que debe regir las relaciones entre la administración y los ciudadanos.⁵⁸

Cuando la Fiscalía cuestiona sistemáticamente las decisiones municipales relacionadas con licencias o sanciones, los ciudadanos resultan ser los principales afectados, pues ven restringidas sus posibilidades de acceder a servicios públicos, participar en proyectos de desarrollo urbano y obtener protección efectiva de un ambiente saludable. La jurisprudencia constitucional ha abordado esta problemática en pronunciamientos como el Expediente 04038-2022-PA/TC, donde se reconoció expresamente el papel de la Fiscalía Ambiental en la verificación de irregularidades, valorando su actuación como elemento probatorio, pero simultáneamente se enfatizó la obligación positiva de las municipalidades de ejercer sus funciones de fiscalización

⁵⁶ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 159.

⁵⁷ Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, 2.ª ed., t. I (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 45.

⁵⁸ Rodolfo Castillo-García, "La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, la renovación urbana y la regeneración urbana en el Perú: reflexiones y aportes," *Paideia XXI* 14, n.º 1 (2024): 205-233, <https://doi.org/10.31381/paideiaxxi.v14i1.6444>

y mantenimiento de infraestructuras.⁵⁹ En esta resolución se precisó que las intervenciones fiscales no desplazan la responsabilidad administrativa local ni transforman al Ministerio Público en una autoridad reguladora, confirmando que la Fiscalía debe actuar coordinadamente y no en sustitución de las municipalidades.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional consolida esta perspectiva mediante el establecimiento de límites claros entre las competencias municipales y las funciones del Ministerio Público, delimitando el marco de interacción entre ambas instituciones. La enseñanza que emerge es categórica: la articulación interinstitucional, y no la invasión de funciones, constituye el mecanismo apropiado para asegurar una gestión pública eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales. Únicamente mediante esta aproximación será posible consolidar una descentralización efectiva y un Ministerio Público comprometido con la defensa de la legalidad, sin menoscabar la autonomía municipal ni comprometer la satisfacción de los intereses colectivos que las municipalidades están llamadas a proteger.

Entonces, desde el desarrollo legal, pero sobre todo jurisprudencial y doctrinario propuesto, se concluye que el aparente conflicto competencial que impide el desarrollo económico y urbanístico, o que dificulta la realización de la gestión pública para la satisfacción de necesidades de la comunidad local, también ha de ser valorado para dilucidar la ponderación en la autonomía municipal y prevalencia del ambiente sobre el interés público general, puesto que, como ha venido siendo desarrollado, la discusión jurídica se sitúa primariamente en la protección medioambiental, pero no en el aparente conflicto competencial que dificulta el desempeño del gobierno local. En este sentido, la Fiscalía Ambiental de Arequipa, en el caso expuesto, si bien procurando la protección del uso de espacios naturales, ha llegado a trasgredir sus facultades, constituyendo una vulneración directa a la autonomía que rige el gobierno local con respecto a su jurisdicción.

Conectando esta disertación con el eje central del presente artículo, se puede observar que, desde una lógica jurídica formal, y, siendo congruentes con las políticas ambientales que el Estado peruano maneja, la administración de las áreas naturales para proyectos de urbanización son facultad constitucional de los gobiernos locales pero son necesariamente vinculantes con la protección integral de los espacios naturales, con mucha mayor razón, la campiña arequipeña, que ha sido declarada patrimonio cultural y debería revestir una protección adicional. Mediante esta aseveración, no se pretende afirmar que los espacios naturales no deben ser dispuestos, pero deben hacerse instrumentos jurídicos idóneos para su disposición, dado que, como ha sido evidenciado, el resultado de la aplicación de instrumentos jurídicos deficientes es la existencia de controversias jurídicas y conflictos competenciales no deseados, ni productivos para la gestión pública.

⁵⁹ Tribunal Constitucional del Perú, *Expediente 04038-2022-PA/TC, Sentencia 490/2025* (Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 13 de mayo de 2025).

Conclusiones

Si bien la Constitución Política y su artículo 195 facultan a los gobiernos locales a gestionar la planificación urbana, ello no implica que cumplan satisfactoriamente con dicha tarea, debido a una regulación deficiente que altera el funcionamiento de los mencionados gobiernos. El poco dinamismo de los instrumentos técnicos como los PDM o PAT, causan una deficiente disposición de las áreas verdes. En este sentido, podemos afirmar que la intervención del Ministerio Público en cuestiones de planificación urbana debe de ser de *ultima ratio*, solo considerada cuando las Municipalidades que son el organismo constitucionalmente facultado no actúa. En una contienda competencial entre ambas instituciones debe prevalecer la disposición constitucional que otorga prerrogativas a las Municipalidades.

Asimismo, los instrumentos jurídicos anexos, también reflejan parte del problema, dado que poseen una perspectiva restrictivamente teórica; resultando en esquemas hipotéticos de la aplicación de la normativa sobre la planificación urbana y crecimiento poblacional en áreas naturales. La Ley Macro del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible, así como la Ley General de Ambiente, son perfectamente congruentes con la Constitución, en delimitar las facultades planeadoras de los gobiernos locales, sin embargo carecen de alternativas reales para, por ejemplo, frenar la depredación indiscriminada de la campiña, o reordenar los instrumentos técnicos para hacerlos más eficientes, o como el caso analizado, prevenir los conflictos competenciales que devienen de la disposición de las áreas naturales; en su defecto, parecen ser las causantes de la existencia de controversias jurídicas.

Por otro lado, en la coyuntura actual, el desarrollo urbano arequipeño estima la existencia de un crecimiento poblacional anual de 2.4%, esto se materializa en problemáticas sobre la vivienda, la movilidad, el transporte público y la gestión de los recursos materiales, y, principalmente, la urbanización de las áreas naturales. Para abordar política y jurídicamente estas cuestiones, se cuenta con los instrumentos de análisis técnico; informes que pueden presentar de forma objetiva el estado de las cosas, sin especulaciones. Sin embargo, ha resultado evidente que los instrumentos técnicos no pueden activamente seguir el paso de las necesidades urbanas siempre constantes y dinámicas, y se ha observado una creciente expansión periférica que implica la depredación no planificada de la campiña, ello causando una imperiosa necesidad por apresurar los procesos de desarrollo y planificación urbana, teniendo como resultado una negativa consecuencia en la administración jurídica. La actualidad jurídica, por la jurisprudencia que ha podido ser analizada, reviste una densa capa de tensión entre la facultad planificadora y dispositiva que busca encabezar el desarrollo, y el deber proteccionista de las autoridades frente a los recursos y áreas naturales. Esta tensión, ha causado la controversia analizada, que suscita posibles conflictos competenciales que terminan judicializándose y complejizando más aún la situación actual de la región.

En síntesis, para la creciente coyuntura de crecimiento poblacional y extensión urbana periférica, los instrumentos legales con los que se cuenta actualmente no han probado ser suficientes, desde las leyes específicas hasta los instrumentos técnicos de estudio, se requiere una reformulación política de lo que se persigue como objetivo a

largo plazo en la ciudad. En consecuencia, elaborar un criterio sólido de distinción competencial que permita el adecuado cumplimiento de las funciones de las instituciones que administran la gestión pública es necesario, además de evaluar la vigencia de los instrumentos legales que rigen la actualidad jurídica arequipeña, incorporando el dinamismo que la coyuntura social requiere.

Referencias

- Abarca Zea, Carolina. *Conservación del patrimonio arquitectónico, restauración, diseño arquitectónico educativo e identidad cultural arequipeña*. Tesis de grado, Universidad Nacional de San Agustín, 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12773/19339>.
- Achahue Suarez, Jaqueline Rocío. *Proceso de urbanización no planificado y deterioro del paisaje natural de la campiña del distrito de Jacobo Hunter, Arequipa*. Tesis de licenciatura, Universidad Continental, 2023. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/17181>.
- Araujo-Aguirre, Will. "Factores de la política de vivienda y desarrollo urbano sostenible del Perú al 2030." *Quipukamayoc* 30, n.º 64 (2022): 53–61. <https://doi.org/10.15381/quipu.v30i64.24076>.
- Arista, Adriana. *La UNESCO y el patrimonio cultural*. Lima: Ministerio de Cultura del Perú, 2013.
- Arroyo Condori, Mauricio. *Arequipa: Identidad y percepción del patrimonio inmaterial*. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019. <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0896a152-a425-4855-b9f9-2b5f99ba4360/content>.
- Barriga, Oscar, y Tony Retamozo. *Centro histórico de Arequipa y sus potencialidades como distrito cultural - ciudad creativa*. Tesis de maestría, 2021. <http://repositorio.sfx.edu.pe/handle/SFX/82>.
- Calderón Cockburn, Julio. "Las ciudades peruanas y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible." *Derecho & Sociedad* 59 (diciembre 2022): 1–22. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.009>.
- Cárdenas, Carolina. "Importancia de la protección del patrimonio cultural." *Investigaciones Sociales* 16, n.º 29 (2012): 257–265. <https://core.ac.uk/download/pdf/304897671.pdf>.
- Castillo-García, Rodolfo. "La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, la renovación urbana y la regeneración urbana en el Perú: reflexiones y aportes." *Paideia XXI* 14, n.º 1 (2024): 205–233. <https://doi.org/10.31381/paideiaxxi.v14i1.6444>.
- Corte Superior de Justicia de Arequipa. *Expediente 04576-2017-84-0401-JR-PE-03. Auto de Vista N.º 314-2017*. Arequipa, 11 de octubre de 2017.
- De la Puente Brunke, Juan. "Conservación del patrimonio histórico inmueble: consideraciones históricas respecto de las autorizaciones de obra." *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1–26. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.010>.
- De la Puente Brunke, Luis, y Diana Tacuri. "Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente." *Revista de Derecho Administrativo* 15 (2015): 97–113.
- Del Castillo, Juan, y Marianela Castro. "La estrategia de integración de espacios abiertos y patrimonio en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2035." *Devenir* 2, n.º 4 (2015): 1–20. <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.276>.
- Facho Cipirán, Pamela. *La defensa del patrimonio cultural frente al auge del boom inmobiliario*. Tesis de licenciatura. Trujillo: Universidad César Vallejo, 2014.

- Francia Acuña, Laura. "Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú." *Revista de Derecho Administrativo* 6 (2008): 280–292. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14070>.
- García Belaunde, Domingo. "La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas)." *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 9 (2008): 737–751. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/45101>.
- Guardia, Sara. "Cátedras UNESCO. Conservación del patrimonio cultural y desarrollo sostenible." *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 11–37. <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.02>.
- Gutierrez Pinto, Darci, y Crayla Alfaro. "Deconstrucción, fragmentación y ruptura de las fachadas como envolventes en los centros históricos de Arequipa y Cusco." *Ge-conservación* 26 (2024): 44–67. <https://ge-iic.com/ojs/index.php/revista/article/view/1334>.
- Hanampa, Robert, y Elard Mamani. *La vivienda como patrimonio histórico del contexto de Arequipa del siglo XIX y XX*. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2018. <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/a2900e8a-2fe8-4ffd-8520-2c60257d8215/content>.
- Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA). *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa, 2023.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Estado de la población peruana 2020*. Lima: INEI y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2020. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf.
- Landa Arroyo, César. "El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución económica del Perú." *Forseti. Revista de Derecho* 4, n.º 6 (2019): 146–158. <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>.
- López-Hurtado, Enrique. "Las Convenciones UNESCO para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural." *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 77–90. <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.04>.
- Manrique, María, Rey Araujo, y David Huamán. "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa." *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 41–50. <https://doi.org/10.71727/rae.v2i1.109>.
- Morán Valdez, Marcos, y José Vásquez. "El medio ambiente: alcances desde la jurisprudencia." *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 4, n.º 7 (2023): 106–129. <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2023.v4n7.05>.
- Ojeda, James, Lucía Hinojosa, Carmen Franco, María Maceda y Fredy Morán. "Análisis del turismo cultural en entornos naturales en visitantes a la localidad de Arequipa, Perú." *Universidad, Ciencia y Tecnología* 29, n.º 127 (2025): 140–148. <https://doi.org/10.47460/uct.v29i127.975>.
- Ormeño Román, Carlos, Carlos Soto, y Danny Domínguez. "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano." *Revista InveCom* 5, n.º 1 (2025): 205–220. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11377935>.
- Ortiz Sánchez, Iván, José Fernández, y Andrés Devoto. "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana." *IUS ET VERITAS* 61 (2020): 246–262. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>.
- Perú. *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.
- Perú. Congreso de la República. *Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611*. Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

- Perú. *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, Ley N.º 28245. Diario Oficial *El Peruano*, 8 de julio de 2004.
- Perú. *Ley Orgánica de Municipalidades*, Ley N.º 27972. Diario Oficial *El Peruano*, 26 de mayo de 2003.
- Rivera, Andrea. “Conservación del patrimonio cultural: el valor social en Perú.” *Arquitek* 23 (2023): 1–15. <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.735>.
- Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. 2.ª ed. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.
- Seki, Yuji, y Daniel Saucedo. “Relacionando el patrimonio cultural material e inmaterial para su uso y protección en la sierra norte del Perú.” *Acta Hispanica* II (2020): 737–746. <https://doi.org/10.14232/actahisp.2020.0.737-746>.
- Tribunal Constitucional del Perú. *Expediente 00003-2021-PCC/TC. Auto 2 – Medida Cautelar*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 3 de agosto de 2021.
- Tribunal Constitucional del Perú. *Expediente 04038-2022-PA/TC. Sentencia 490/2025*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 13 de mayo de 2025.
- Varona-Castillo, Luis, y Jorge Gonzales-Castillo. “Crecimiento económico y distribución del ingreso en Perú.” *Problemas del Desarrollo* 52, n.º 205 (2021): 1–25. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2021.205.69636>.
- Villalobos, Vicente. “El desarrollo urbano sostenible en el bicentenario del Perú independiente.” *THEMIS: Revista de Derecho* 80 (2021): 155–192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8613418>.
- Zapana, Luis, Hug March, y David Sauri. “Las desigualdades en el acceso al agua en ciudades latinoamericanas de rápido crecimiento: el caso de Arequipa, Perú.” *Revista de Geografía Norte Grande* 80 (2021): 369–389. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n80/0718-3402-rgeong-80-369.pdf>.
- Zea Concha, Juan Sebastián. “La importancia de los principios del Derecho Ambiental en la política ambiental municipal.” *Revista de Derecho: Universidad Nacional del Altiplano de Puno* 7, n.º 1 (2022): 153–164. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8360645>.
- Zeballos Velarde, Carlos. “Estrategias de planeamiento para incrementar la resiliencia urbana. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa.” Comunicación presentada en el *XIII Congreso Mundial de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, Arequipa, 3–6 de noviembre de 2015. https://www.researchgate.net/profile/Carlos-zeballos/publication/303114637_estategias_de_planeamiento_para_incrementar_la_resiliencia_urbana_el_plan_de_desarrollo_metropolitano_de_arequipa/links/5737887b08ae298602e1a6b9/estategias-de-planeamiento-para-incrementar-la-resiliencia-urbana-el-plan-de-desarrollo-metropolitano-de-arequipa.pdf.
- Zeballos Velarde, Carlos. “Los barrios de Arequipa: crónica de una ciudad fragmentada.” *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio* 3 (2023): 67–81. <https://doi.org/10.18800/ensayo.202303.004>