

Régimen Legal de Adquisición y Expropiación de Inmuebles

Magali Lazo Guevara¹

María Reyes Roque²

SUMARIO

1. Introducción; 2. Régimen legal vigente; 3. Derecho de propiedad predial y protección constitucional; 4. Extensión de la propiedad predial; 5. Bienes objeto de adquisición o expropiación; 6. Adquisición predial y procedimiento; 7. Expropiación, requisitos y procedimiento; 8. Valorización de los bienes adquiridos y expropiados; 9. Posesión provisoria; 10. Procedimiento de ejecución coactiva para la entrega predial; 11. Liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura pública; 12. La necesidad de institucionalizar la gestión de los procesos de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y liberación de interferencias; 13. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Derecho de propiedad, adquisición, expropiación, valorización, anotación preventiva, posesión provisoria, sujeto pasivo, sujeto activo, beneficiario, ejecución coactiva, obras de infraestructura pública, liberación de interferencias.

KEYWORDS

Property right, acquisition, expropriation, appraisal, preemptive registration, interim possession, passive subject, active subject, beneficiary, coercive execution, public infrastructure, interference release.

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito exponer el marco legal vigente aplicable a los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles a cargo de las entidades del Estado, el cual debe ser ejecutado de manera eficiente, buscando armonizar las necesidades públicas con los derechos de los propietarios y poseedores de inmuebles afectados por la ejecución de obras públicas. Asimismo, se expone ciertos aspectos cuestionables del actual régimen jurídico, toda vez que llevado a la práctica no ofrece soluciones claras y efectivas para la protección del derecho de propiedad.

¹ Magíster en finanzas y derecho corporativo - Universidad Esan, especializada en asociaciones público privadas - IE Business School España y en derecho público - Pontificia Universidad Católica del Perú, abogada - Universidad Peruana Los Andes. Es directora del área de concesiones e iniciativas privadas del Estudio Muñiz y profesora de derecho de la regulación en la Universidad Continental de Ciencias e Ingeniería y Universidad Castilla La Mancha - España. Se desempeñó como jefa de promoción y gestión de contratos de inversiones, gerente de inversión privada, jefa de la oficina de presidencia ejecutiva y asesora de la presidencia ejecutiva en el Seguro Social de Salud, ha sido abogada del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y del Ministerio de Defensa y secretaria técnica de diversos procesos de promoción de la inversión privada.

² Máster en economía, regulación de servicios públicos y competencia - Universitat de Barcelona España, especialización en gestión estratégica y dirección de proyectos - IE Business School España, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada del área de concesiones e iniciativas privadas del Estudio Muñiz.

ABSTRACT

This article has the purpose of explain the applicable legal framework in force for the procedures of expropriation and acquisition of properties in charge to State agencies, which should be executed efficiently, seeking to harmonize the State interest's with the rights of the owners and possessors of the property, called passive subject. Likewise, this article exposes questionable aspects of the current legal regime, considering that in the practice it does not provide clear and effective protection of the property right.

1. Introducción

La falta de saneamiento predial y el trance de liberar áreas e interferencias u obstáculos físicos destinados a los proyectos de infraestructura pública, son algunas de las potentes causas de renegociación de los contratos de concesión y hasta la razón de suspensión de asociaciones pública privadas en ciertos casos. Para muchos, esto responde a un mal diseño del contrato y para otros a la deficiencia normativa para liberar áreas, e incluso hasta hace poco se podía decir, a la falta de regulación para la liberación de interferencias en plazos razonables.

En efecto, la derogada Ley General de Expropiaciones, Ley N° 27117, ni la ley N° 30025 que pretendía, entre otros aspectos, facilitar la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura resultaron efectivas en plazos razonables para los fines mencionados.

A propósito de ello, debemos indicar que tanto la seguridad nacional o interés público como el derecho de propiedad tienen amparo constitucional; sin embargo, este último derecho no es absoluto y puede ser restringido precisamente por las razones de seguridad nacional o necesidad pública que determine el Estado, quien a través de sus entidades públicas puede hoy adquirir predios afectados aplicando normas civiles o expropiarlos cuando el titular afectado no esté de acuerdo con el justiprecio planteado por la entidad, en ambos casos debe cumplirse con el protocolo contenido en el nuevo marco normativo -Decreto Legislativo N° 1192- emitido en agosto de 2015, a fin de evitar que exista abuso del *ius imperium* con que cuenta el Estado.

De ahí la importancia de comentar los aspectos más relevantes del régimen legal vigente que regula, por ejemplo, con clara diferencia los procedimientos de adquisición y expropiación de inmuebles, que si bien la primera se introdujo al marco legal con la derogada Ley N° 30025 no se distinguía eficazmente de la expropiación. Asimismo, se señalan los conceptos que incluyen el valor de la tasación a cargo de la Dirección de Construcción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como la posesión provisoria del bien por el sujeto activo, cuyo acto se realiza antes que se efectúe la tasación del bien y por ende el pago por el valor del bien inmueble objeto de la adquisición o expropiación y la ejecución coactiva en el supuesto de que el sujeto pasivo no cumpla con entregar el bien dentro de los plazos establecidos acertadamente en la norma.

En la misma línea, resulta oportuna la regulación sobre liberación de las interferencias que se encuentran comprendidas en las obras de infraestructura pública, y porque no debiera incluirse regulación sobre la institucionalización de la gestión de las adquisiciones y/o expropiaciones.

Finalmente, para tener una mayor comprensión del presente trabajo es importante señalar que la nueva norma sobre adquisición y expropiación de inmuebles señala que existen dos sujetos principales, el activo y el pasivo; el primero, es el titular de la potestad, representado en nuestra legislación peruana por el Estado, quien actuará dependiendo del nivel de gobierno al cual pertenezca la obra de infraestructura y el sujeto pasivo, quien es el titular de las cosas, derechos o intereses objeto de la expropiación; es decir, el titular o poseedor del inmueble supeditado a la adquisición o expropiación.

2. Régimen legal vigente

En el Perú, la actual Constitución Política en su artículo 70° autoriza al Estado a privar de su propiedad a los particulares, en los siguientes términos:

Artículo 70.- (...) El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

Como se puede advertir, nuestro ordenamiento constitucional, si bien regula la institución de la expropiación como un poder legítimo a cargo del Estado y por ende de sus entidades que lo representan. Este se encuentra limitado a la privación del derecho a la propiedad por causas de seguridad nacional o necesidad pública, así como por la existencia de una Ley que lo declare como tal y previo pago del justiprecio.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 295, que aprueba el Código Civil vigente, en los incisos 1 y 3 de su artículo 968° establecen que la propiedad se extingue por la adquisición del bien por otra persona y por la expropiación, no señalando mayor detalles sobre el procedimiento, por lo cual nos remitimos a la norma específica que legisla sobre la materia³.

En esta línea, al amparo del literal a)⁴ del artículo 2° de la Ley N° 30335⁵, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo N° 1192⁶, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura (Ley de adquisición y expropiación), derogando la Ley N° 27117, Ley General de Expropiación, excepto su

³ Decreto Legislativo N° 295. Código Civil.

Artículo 928. La expropiación se rige por la legislación de la materia.

⁴ Ley N° 30335. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia administrativa, económica y financiera.

Artículo 2, literal a). Promover, fomentar y agilizar la inversión pública y privada, las asociaciones público-privadas y la modalidad de obras por impuestos, así como facilitar y optimizar los procedimientos en todos los sectores y materias involucradas, incluyendo mecanismos de incentivos y reorientación de recursos, que garanticen su ejecución en los tres niveles de gobierno, y en las distintas actividades económicas y/o sociales.

⁵ Publicado el 01 de julio de 2015, en el diario oficial El Peruano. Norma mediante el cual el congreso delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia administrativa, económica y financiera, por un plazo de noventa (90) días calendarios.

⁶ Publicado el 23 de agosto de 2015, en el diario oficial El Peruano.

única disposición modificatoria⁷, la Ley N° 27628, Ley que facilita la ejecución de obras públicas viales, la Ley N° 30025, Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura (Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles), excepto su quinta disposición complementaria final⁸ y las disposiciones complementarias modificatorias; y los artículos 29° y 37° y la séptima⁹ disposición complementaria final de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

De esta manera, la Ley de adquisición y expropiación tiene como finalidad establecer un régimen jurídico unificado que regule la adquisición y expropiación de inmuebles, así como la transferencia de inmuebles estatales y la liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura, definido éste como la ejecución de proyectos de inversión pública, asociaciones público privadas y aquellos mecanismos de promoción de la inversión privada creados o por crearse, siempre y cuando se realice por causas de seguridad nacional o necesidad pública, señalando que la misma es de aplicación inmediata a los procedimientos en trámite y se adecuarán en la etapa en que se encuentran.

Sin embargo, el nuevo régimen legal no ha establecido claramente los criterios para la adecuación de los procedimientos que se encuentran en curso, dejando a criterio del sujeto activo la determinación de éstos aspectos.

Por otro lado, es destacable la incorporación en el nuevo marco normativo, de los principios de armonización de intereses, celeridad y eficacia, y transparencia, los cuales no estuvieron contenidos ni en la Ley General de Expropiaciones ni en la Ley

⁷ **Ley N° 27117, Ley General de Expropiación.**

Disposición modificatoria. Única. Modifícase el texto contenido en el Subcapítulo Cuarto del Título II, Sección Quinta del Decreto Legislativo N° 768, que regula las disposiciones especiales aplicables a un proceso abreviado en materia de expropiación.

⁸ **Ley N° 30025, Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura.**

Quinta disposición complementaria final. Declárase de necesidad pública la ejecución de las obras de infraestructura de interés nacional y de gran envergadura señaladas en la presente disposición y, en consecuencia, autorícese la expropiación de los bienes inmuebles que resulten necesarios para tales fines, debiendo considerarse como sujeto activo a la entidad que resulte competente conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente Ley, el cual se identifica de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la presente norma. La declaratoria anterior se justifica en la necesidad de reducir la brecha de infraestructura existente en nuestro país, brindar conectividad a las poblaciones alejadas con fines de inclusión social y permitir la mejora económica de las poblaciones que se verán beneficiadas por las obras señaladas en la presente disposición. Asimismo, se busca asegurar el cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por el Estado Peruano en el caso de las obras de infraestructura que actualmente se encuentran concesionadas.

⁹ **Ley N° 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.**

Sétima Disposición Complementaria Final. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones puede utilizar el procedimiento de adquisición por trato directo de inmuebles previsto por la Ley 27628, Ley que facilita la ejecución de obras públicas viales, en aquellos inmuebles que resulten necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura vial de interés nacional y de gran envergadura, señaladas en la quinta disposición complementaria final de la Ley 30025, que estén a cargo del gobierno nacional, siempre que tenga la posesión de dichos inmuebles antes de la emisión de la resolución ministerial a que se refiere el numeral 30.4 del artículo 30 de la presente Ley.

que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles, otorgando a los procedimientos de adquisición y expropiación de mayor celeridad, mediante el establecimiento de procedimientos cortos y ágiles, evitando los formalismos.

Asimismo, con miras a enmarcar a estos procesos al mandato del artículo 70° de la Constitución Política respecto a *“la armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la Ley”*, se establece que en los procesos regulados, las entidades deberán respetar los derechos del sujeto pasivo, el debido proceso, así como lograr la armonización de los intereses del Estado con estos.

Respecto al cuestionamiento de la expropiación, en la vía judicial, el artículo 486° del actual Código Procesal Civil (CPC), aprobado mediante Decreto Legislativo N° 768, establece que la expropiación será tramitado en proceso abreviado, donde se incluye una etapa de conciliación, con la finalidad de que las partes adopten un acuerdo, a través de la suscripción de un Acta de Conciliación, el cual sólo puede versar sobre el valor de la indemnización justipreciada o la validez de la causal de expropiación.

En ese sentido, el marco normativo sobre el procedimiento de adquisición y expropiación ha quedado consolidado en el Decreto Legislativo N° 1192, el cual regula no sólo los procesos de expropiación sino de adquisición de inmuebles, que tienen como causa la realización o no de obras de infraestructura, eliminándose del ordenamiento jurídico la coexistencia de dos normas: (i) la Ley General de Expropiaciones que reguló todas las expropiaciones a que se refiere el artículo 70° de la actual Constitución Política, incluida la expropiación para obras de gran envergadura y (ii) la Ley que estableció medidas para facilitar la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de obras de infraestructura y que hayan sido declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura por el Estado.

3. Derecho de propiedad predial y protección constitucional

Ahora bien, para entender la potestad y los límites que la Ley de adquisición y expropiación le otorga a las Entidades del Estado para privar del derecho de propiedad al ciudadano, basado en el interés público, tenemos que abordar en primer lugar el concepto de derecho de propiedad predial y su amparo Constitucional.

Al respecto, como se mencionó en el capítulo anterior, la Constitución Política del Perú, en su artículo 70°, reconoce al derecho de propiedad como un derecho inviolable que debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la Ley. Como se puede advertir, nuestro ordenamiento constitucional señala que si bien la propiedad es inviolable y se encuentra garantizada por el Estado, no es un derecho irrestricto pues tiene como límites el bienestar colectivo y la Ley.

Estos límites derivan de la función social que cumple la propiedad, la misma que nuestro Tribunal Constitucional ha destacado en su jurisprudencia al distinguir la doble dimensión que tiene este derecho. Por un lado, la propiedad es un derecho subjetivo o individual y, por el otro, es una institución objetiva valorativa.

Como derecho individual, corresponde al Estado garantizar la propiedad porque es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social

y democrático de derecho. El derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y el desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70° de la Constitución se reconozca que el “derecho de propiedad es inviolable” y que el “Estado lo garantiza”.

Como institución objetiva, la propiedad cumple una función social que es propia de su contenido esencial y que, por lo tanto, le es consustancial. Dicha función social es la que, en palabras del Tribunal Constitucional, precisamente “determina que, además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación”¹⁰.

De esta manera, el Estado no sólo reconoce el carácter pleno de la propiedad en el sentido que permite a su titular ejercer autónomamente un conjunto de atributos. También se reserva la potestad de regular dicho ejercicio y goce mediante límites establecidos por Ley y la exigencia al propietario de armonizar el ejercicio de su derecho con el interés colectivo.

En consecuencia, desde un enfoque constitucional el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, pues tiene limitaciones en función al interés general y al bien común. Sin embargo, estas limitaciones, en tanto representan restricciones al goce y al ejercicio de un derecho fundamental, no son abiertas. El Tribunal Constitucional ha señalado que deben cumplir los siguientes requisitos: “a) estar establecidas por ley; b) ser necesarias; c) ser proporcionales, y d) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En conclusión, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución”¹¹

Finalmente, desde un enfoque civil, el actual Código Civil en su artículo 923° establece claramente los atributos de la propiedad que permite al propietario usar (jusutendi), disfrutar (jusfruendi), disponer (jusabudendi) y reivindicar (jusvericandi) un bien, cuando éste se vea afectado, asignándole derechos absolutos y exclusivos. Señalando, de igual manera que debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites que señala la ley. Es en este punto donde entra a tallar la expropiación cuya justificación es el interés público.

En ese sentido, debemos preguntarnos qué se entiende como interés social y cuál es su límite, con la finalidad de que al activarse este concepto para privar de la propiedad a un ciudadano, no se realice de manera arbitraria sino, por el contrario, otorgándole las mayores garantías posibles.

4. Extensión de la propiedad predial

La extensión vertical de la propiedad predial; es decir, la determinación de hasta dónde se extienden los derechos del propietario sobre el subsuelo o sobresuelo se encuentra normada en el artículo 954° del Código Civil que señala:

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0048-2004-TC. Foja 2

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03258-2010-PA/TC, foja 2.

Artículo 954.- La propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho.

Como se puede apreciar, según nuestra norma civil, el propietario del suelo también es propietario del subsuelo y sobresuelo hasta donde éste le resulte útil o de provecho. En la misma línea está definida en la Ley de adquisición y expropiación donde se señala que el ejercicio de propiedad relativa al uso del subsuelo y sobresuelo se ejerce dentro de los límites establecidos en el Código Civil, extendiéndose éste hasta donde le sea útil al propietario.

Sin embargo, dentro de nuestro ordenamiento civil no existe una norma que defina o establezca elementos o criterios objetivos que permitan identificar hasta dónde puede llegar o extenderse esa utilidad, debido a que el concepto “hasta donde le sea útil” no tiene una interpretación única, por lo cual debería estar regulado.

No obstante ello, el artículo 957° del Código Civil establece que:

Artículo 957.- “la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas

En ese sentido, como se ha visto anteriormente, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto ya que se encuentra sujeto a las limitaciones o restricciones establecidas por Ley dada la dimensión social de la propiedad que exige armonizar su ejercicio con el bienestar colectivo o bien común.

Teniendo en cuenta esa función social que es consustancial al derecho de propiedad y en vista de que el criterio de la utilidad para fijar los alcances de la propiedad sobre el subsuelo no puede ser subjetivo y depender de la exclusiva voluntad del propietario, consideramos que corresponde a las normas urbanísticas dotar de contenido a dicha regla, a través de las normas de zonificación y de planeamiento urbanístico a las que se refiere el artículo 957° del Código Civil. Esto quiere decir que, en cuanto a la propiedad del subsuelo, las normas relativas a la zonificación son las que pueden determinar hasta qué punto resulta de provecho el subsuelo para un propietario y, por lo tanto, hasta extensión del subsuelo se pueden extender los derechos del titular de la propiedad del suelo.

Por lo tanto, es a partir de los planes de desarrollo urbano que cada gobierno local apruebe en su jurisdicción, que se puede fijar el alcance edificatorio de una propiedad no sólo en lo que se refiere al sobresuelo sino también en lo que concierne al subsuelo. En particular, las ordenanzas municipales que regulan el uso del suelo¹² y las posibilidades

¹² Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 73. Materias de Competencia Municipal.

(...) Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(...)

(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

(...)

edificatorias pueden establecer las reglas o criterios objetivos que permitan determinar los alcances de la utilidad del subsuelo para el propietario del suelo.

Sin embargo, debe señalarse que en nuestro país existe una deficiente regulación urbanística sobre el uso del subsuelo, lo cual ha complicado y, en algunos casos, limitado importantes intervenciones de infraestructura, mereciendo, incluso, la dación de normativas específicas como la referida a la imposición de servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, que requieren el uso subterráneo.

Esta falta de desarrollo normativo del criterio de utilidad plantea importantes inconvenientes en aquellos casos en los cuales se presentan terceros interesados en desarrollar proyectos que involucran al subsuelo, sobre todo si se trata de proyectos que comprenden grandes extensiones de éstos y, por lo tanto, diferentes potenciales propietarios.

En concreto, al no poderse identificar en el marco legal urbanístico, norma que regule expresamente la extensión o alcance máximo de la propiedad privada sobre el subsuelo, abre la posibilidad de que cualquier propietario del suelo cuestione el desarrollo o la ejecución de obras, realizadas sin su autorización, en el subsuelo ubicado en el mismo plano vertical alegando un dominio sobre dicho subsuelo por serle de utilidad.

Finalmente, la Ley de adquisición y expropiación en su sexta disposición complementaria final declara de interés nacional y necesidad pública la instalación de infraestructura necesaria en el subsuelo para la ejecución de proyectos, habilitando la adquisición y expropiación de las construcciones que existan en el subsuelo y en el supuesto de que no existan edificaciones se impondrán servidumbres legales forzosas gratuitas, salvo que el propietario acredite la afectación a la superficie o su utilidad actual e inmediata.

5. Bienes objetos de adquisición o expropiación

Sobre los bienes que pueden ser adquiridos o expropiados por el Estado, la Ley de adquisición y expropiación en su artículo 9° señala que es objeto de adquisición y expropiación todos los bienes inmuebles de dominio privado.

En este punto es importante destacar la regulación que se establece en la Ley de adquisición y expropiación, respecto a si los bienes inmuebles se encuentran inscritos o no.

Respecto a los bienes inscritos, el sujeto pasivo es aquel cuyo derecho de propiedad se encuentra inscrito en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), salvo que exista un poseedor quien adquirió por prescripción declarada judicialmente o

Artículo 79. Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.

1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

(...).

notarialmente con título no inscrito. Asimismo, el derecho de propiedad puede ser acreditado mediante documento de fecha cierta y el tracto sucesivo, respecto del titular registral.

Respecto a los bienes no inscritos, el sujeto activo realiza una publicación por dos veces en el diario oficial El Peruano y en un diario de circulación nacional, con la finalidad de que se presente el propietario del bien, quien debe acreditar su derecho de propiedad mediante la presentación de un documento de fecha cierta o que adquiere por prescripción declarada judicial o notarialmente.

Por otro lado, sobre la expropiación de los bienes de embajadas o misiones diplomáticas y de organismos internacionales, en la Ley general de expropiación se estableció como premisa que éstos no estaban sujetos a expropiaciones, salvo en los casos basados en el principio de reciprocidad o el consentimiento previo; sin embargo, en la Ley de adquisición y expropiación, se señala que sobre la afectación de los locales y bienes de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y organizaciones internacionales es de aplicación lo dispuesto en los tratados de los que el Perú es parte y normas de derecho internacional aplicables al Estado peruano.

Sobre la afectación de los bienes inmuebles de propiedad estatal y de las empresas del Estado que sean necesarios para la ejecución de obras de infraestructura y que hayan sido declarados de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, la Ley de adquisición y expropiación en su artículo 41°, establece que los mismos son transferidos a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional, local o titular del proyecto, mediante la emisión de una resolución administrativa por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).

La emisión de la referida resolución se realiza en base a la presentación de la solicitud por el responsable de la tramitación de los procesos de adquisición o expropiación. En ese sentido, la entidad (titular de la propiedad) tendrá un plazo de treinta días hábiles, contados desde la notificación de la resolución, para desocupar y entregar la posesión del inmueble a quien corresponda.

Asimismo, mediante Resolución N° 079-2015/SBN emitida por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales se aprueba la Directiva N° 004-2015/SBN, denominada "Directiva para la inscripción y transferencia de predios estatales requeridos para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo N° 1192", se reguló disposiciones generales y específicas aplicables a los procedimientos de: (i) primera inscripción de dominio de predios del Estado y (ii) transferencia de propiedad estatal, en favor de la entidad pública del sector, gobierno regional, local o titular del proyecto de infraestructura.

Por lo expuesto, la Ley de adquisición y expropiación establece de manera clara cuáles son los bienes que pueden ser objeto de afectación, la norma y el procedimiento aplicable, así como el sujeto pasivo, titular del derecho de propiedad respecto a bienes inscritos y no inscritos.

6. Adquisición predial y procedimiento

De acuerdo a la actual regulación, el sujeto activo debe agotar, en primer lugar, el proceso de adquisición del bien inmueble y, sólo en el supuesto que el sujeto pasivo rechace la

oferta de adquisición en vía de trato directo, se iniciará el proceso de expropiatorio propiamente dicho. En este sentido, explicaremos brevemente en qué consiste el procedimiento de adquisición regulado en la Ley de adquisición y expropiación.

La adquisición es definida como la transferencia voluntaria de la propiedad del inmueble necesario para el desarrollo del proyecto, donde participan el sujeto pasivo y el beneficiario, entendido como tal, al titular del derecho de propiedad del inmueble como resultado de la adquisición; es decir, el Estado, actuando a través de una de sus entidades, debiendo de precisarse que la adquisición y el trato directo son dos etapas diferentes, ya que la adquisición del bien es el resultado del trato directo.

El procedimiento de adquisición se realiza por trato directo, previo o posterior a la emisión de la Ley que autorice la ejecución de la expropiación, iniciándose con la identificación del inmueble objeto de adquisición, posteriormente comunicando al sujeto pasivo y ocupantes del bien inmueble la necesidad de disponer del mismo para el desarrollo de obras de infraestructura (inicio de la etapa de trato directo).

Asimismo, la norma habilita al sujeto activo para que solicite a la SUNARP la anotación preventiva del bien objeto de adquisición, señalando lo siguiente:

Artículo 16.2.- En el plazo de siete días hábiles de la comunicación al sujeto pasivo, el sujeto activo remitirá a la SUNARP: i) cargo de notificación de la comunicación a la cual se refiere el numeral anterior; ii) identificación de la partida registral; y, iii) orden de anotación preventiva, la misma que tiene una vigencia máxima de un año o hasta que el Sujeto Activo informe la transferencia registral del bien inmueble a su favor, lo que ocurra primero.

Estableciendo una carga al registrador, toda vez que con el sólo mérito de dicha documentación, deberá inscribir la anotación preventiva en el Registro de Predios de la SUNARP en el plazo de siete días hábiles, de lo contrario podría ser sancionado con la destitución.

Sin embargo, la norma no ha previsto un procedimiento para la anotación preventiva de aquellos casos donde la afectación predial es parcial, toda vez que el referido artículo limita a señalar que el sujeto activo remitirá la identificación de la partida registral, pudiendo causar un grave perjuicio al titular o poseer del inmueble.

En la misma línea la SUNARP, en la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, no ha consignado el supuesto señalado en el párrafo anterior, limitándose a establecer en el numeral 6.1.8. los requisitos adicionales que debe presentar el sujeto activo para los casos de transferencias (sujeto pasivo aceptó la oferta de adquisición) que comprendan sólo parte del inmueble, señalando la presentación de planos perimétricos y de ubicación georreferenciados a la red geodésica nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales suscritos por verificador catastral con su correspondiente memoria descriptiva.

En ese sentido, resulta cuestionable que el sujeto activo, en cumplimiento del referido dispositivo legal, solicite la anotación preventiva de la totalidad del predio, en el supuesto de que la afectación sea parcial, debiendo, en primer lugar individualizar el área objeto de afectación y luego solicitar la anotación preventiva a la SUNARP. De lo contrario, estaría cometiendo abusos en perjuicio del derecho de propiedad, teniendo el sujeto

pasivo habilitada la vía para la presentación de un proceso de amparo ante el Poder Judicial por afectación al derecho de propiedad.

Posterior a la solicitud de anotación preventiva, el sujeto activo remitirá al órgano encargado de la tasación, los expedientes técnicos legales necesarios para la tasación. Una vez que se haya concluido con la valorización del inmueble objeto de afectación, se remitirá al sujeto pasivo una carta de intención de adquisición (incorporación del nuevo régimen legal), quien deberá aceptar o rechazar la propuesta.

En el supuesto de aceptación, el sujeto activo, a través de resolución ministerial, resolución del gobernador regional o decreto de alcaldía aprueba el valor de la tasación y el pago, procediendo posteriormente a formalizar el acuerdo de transferencia del inmueble, mediante la suscripción del Formulario Registral entre el sujeto pasivo y el sujeto activo, con la posterior inscripción registral ante la SUNARP. Por el contrario, si el sujeto pasivo no acepta la propuesta en el plazo establecido en la Ley, se entiende por rechazada, dándose inicio al proceso expropiatorio.

Sin embargo, la norma es clara al señalar que no procede la suscripción de acuerdos de adquisición, cuando exista duplicidad de partidas, el área corresponde a una superposición gráfica, existe un proceso judicial en el que se discute la propiedad del inmueble o tenga medida cautelar.

La Ley de adquisición y expropiación ha establecido un tratamiento especial, respecto a la adquisición de inmuebles que se encuentren vinculados con obras de infraestructura a ser ejecutadas mediante el mecanismo de Asociación Público Privadas¹³, señalando que las gestiones para la adquisición de los inmuebles se pueden iniciar a más tardar con la declaratoria de viabilidad, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo aspecto podría ser cuestionable ya que no existe un contrato suscrito.

Finalmente regula el proceso de adquisición a cargo del inversionista, otorgándole al Organismo Promotor de la Inversión Privada la capacidad de evaluar y determinar en los contratos de Asociaciones Público Privadas el régimen aplicable. Asimismo, los costos en los que incurra el inversionista son incorporados en la oferta durante el proceso de promoción.

7. Expropiación, requisitos y procedimiento

Tal como establece la actual Constitución Política, el derecho de propiedad es inviolable, el Estado lo garantiza, acotado con la definición contenida en el Código Civil, la propiedad es el poder jurídico (derecho real) que le permite al propietario ejercer los atributos reconocidos para sí; es decir, disponer, usar, disfrutar y reivindicar, en armonía con el interés social y dentro de los límites que señala la Ley. Sin embargo, como bien señala la Carta Magna puede ser limitado a través de un proceso expropiatorio, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para este fin.

En ese sentido, a primera vista la expropiación puede ser definida como la privación forzosa del derecho de propiedad del ciudadano, debido a la transferencia de su titularidad

¹³ Decreto Legislativo N° 1224. Ley marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.

al Estado bajo causas de seguridad nacional o necesidad pública (interés público), autorizada por Ley expresa del Congreso de la República y a solicitud del gobierno nacional, regional o local y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio, tal como señala la Constitución. De lo contrario, la privación del derecho de propiedad sería inconstitucional.

Por lo expuesto, son requisitos para que proceda la expropiación: (i) emisión de una Ley autoritativa de expropiación, (ii) que se declare de seguridad nacional o necesidad pública la privación de la propiedad y (iii) pago previo en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya daños y perjuicios.

Respecto al primer punto, es necesario que el Congreso emita una norma con rango de Ley, mediante la cual habilite a la entidad pública para que prive al ciudadano de su propiedad y sobre la base de la existencia de una causa real y apremiante de seguridad nacional o necesidad pública, dado que la expropiación compromete seriamente la titularidad de la propiedad del bien¹⁴.

Respecto al segundo punto, bien ha hecho la Ley de adquisición y expropiación en eliminar la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles que se requieren para la ejecución de obras de “gran envergadura”, como estaba regulada en la Ley 30025, debido a que la actual Constitución Política, en su artículo 70° **sólo reconoce la expropiación basada en causas de seguridad nacional o necesidad pública y no para aspectos vinculados** con obras de gran envergadura. Este aspecto es cuestionable, toda vez que no se debería afectar al particular en su derecho de propiedad por la realización de obras de gran envergadura, si es en beneficio de un grupo en particular, por el contrario la justificación de expropiación se basa en que el beneficio es en favor de la colectividad.

Sin embargo, se ha mantenido como causal de adquisición y expropiación para la realización de obras de infraestructura, lo cual tampoco está regulado en la Constitución Política.

Respecto al tercer punto, el Tribunal Constitucional ha destacado en su jurisprudencia que, la indemnización justipreciada se constituye por dos elementos, el valor de la tasación comercial del bien materia de la expropiación, debidamente actualizado, y la compensación que el Estado otorga al titular del bien expropiado como consecuencia de los daños y perjuicios causados, producto de dicho procedimiento, los cuales deben ser acreditados de manera fehaciente.

En ese sentido, la indemnización justipreciada como consecuencia de la expropiación, no solo debe entenderse como el pago de dos conceptos a favor del sujeto expropiado, sino como una garantía que le permite obtener una “indemnización o una reparación justa” por la pérdida de su bien inmueble y la restricción que este procedimiento supone a su derecho de propiedad.

De este modo la expropiación no debería ser un procedimiento que cause algún tipo de menoscabo en el derecho de propiedad de los ciudadanos, por el contrario, si es

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0031-2004-AI. Fojas 3-5.

usado adecuadamente, con el debido respeto de las garantías constitucionales, sería un procedimiento pacífico y efectivamente se cumpliría con su objetivo en beneficio del interés social.

Como se mencionó párrafo atrás, el proceso de expropiación se inicia con el rechazo de la oferta de adquisición por el sujeto pasivo. Asimismo, la ejecución de la expropiación debe ser aprobada mediante norma que debe contener como mínimo: identificación del sujeto activo, sujeto pasivo, identificación del bien inmueble, aprobación del valor de la tasación y orden de consignar en el Banco de la Nación a favor del sujeto pasivo, la orden de inscribir el inmueble a favor del beneficiario, la orden de notificar al sujeto pasivo la expropiación del bien, requiriendo su desocupación y entrega del bien.

Al respecto, es cuestionable que la norma establezca la consignación en el banco del valor de tasación, con lo cual no se estaría respetando las garantías que establece el artículo 70° de la Constitución Política, al señalar que el pago del justiprecio debe ser en efectivo.

La Ley de adquisición y expropiación señala que el sujeto activo remitirá a la SUNARP copia de la norma que aprueba la ejecución de la expropiación del bien inmueble, el documento fedateado que acredite la consignación del valor de la tasación y la identificación del inmueble, con la finalidad de que proceda con su inscripción en favor del beneficiario, bajo responsabilidad y sanción de destitución. En ese sentido, con este último aspecto se estaría finalizando con la expropiación del bien en favor del beneficiario, quedando habilitado el sujeto pasivo para recurrir a la vía arbitral o judicial, donde sólo podrá cuestionar el valor de la tasación del bien.

8. Valorización de los bienes adquiridos y expropiados

Como se ha mencionado, el proceso de expropiación es la vulneración del derecho de propiedad del sujeto pasivo, el cual debe cumplir con los requisitos legales establecidos por la actual Constitución. En ese sentido, la valorización de los bienes adquiridos y expropiados está vinculado directamente con el reconocimiento por parte de la entidad pública, titular de la expropiación, de la compensación por el perjuicio causado en la privación de su derecho de propiedad, entregando a favor del agraviado una indemnización justipreciada (valor de la tasación comercial actualizada y compensación en caso de daños y perjuicios acreditados fehacientemente).

Siendo que la Ley de adquisición y expropiación define la tasación como la evaluación elaborada de conformidad con lo establecido en el Reglamento Nacional de Tasaciones, por la Dirección de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) o la entidad competente, a solicitud del sujeto activo, para determinar: i) el valor comercial del inmueble; y, ii) la indemnización por el eventual perjuicio que incluya, en caso corresponda, el daño emergente y lucro cesante.

Sobre la definición contenida en el referido artículo, un primer aspecto cuestionable es respecto a la titularidad sobre quien recae la tasación; es decir, sobre el MVCS, a través de su Dirección de Construcción, esta entidad representa al Estado, en la realización de actos administrativos, ejerciendo las potestades de juez y parte al momento de determinar el pago que se le reconocerá al particular por el perjuicio en su derecho de propiedad.

Como bien señala el artículo I del Título preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, son entidades de la Administración Pública son: "1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales (...)".

En ese sentido, si el único beneficiario de la expropiación es el Estado, quien actúa a través de algunas de sus entidades públicas, entonces sería el Estado, quien a la vez, determinaría el valor de la tasación del inmueble. Bajo esta premisa, como se podría justificar el respeto de todas las garantías que se le debe otorgar al particular que se está sometiendo a un proceso de expropiación, donde el sujeto activo es el MVCS y la determinación de la tasación se encuentra a cargo de la referida entidad.

Por otro lado, el valor de tasación del inmueble está conformado por el valor comercial que implica el valor del terreno, de la edificación, de las obras complementarias, plantaciones, mejoras o cultivos permanentes existentes, y en el caso de cultivos no permanentes, aquellos que hayan sido sembrados antes de la notificación del bien a expropiarse o adquirirse. El sujeto activo y el sujeto pasivo pueden acordar una fecha de entrega del bien o de lo contrario, la valorización debe considerar este aspecto.

En la misma línea el otro componente considerado en la tasación es el valor del perjuicio económico, el cual incluye la indemnización por el eventual perjuicio; es decir, el daño emergente y lucro cesante, acreditados fehacientemente o que cuenten con un informe debidamente sustentado.

En este punto es importante desatacar que la Ley no contempla el supuesto de los predios en los cuales se desarrolla una actividad empresarial o económica; es decir, que exista una empresa legalmente constituida que genera empleo, dividendos. Al respecto, debemos cuestionarnos si sería suficiente con el reconocimiento del lucro cesante y daño emergente en favor del sujeto pasivo, toda vez que no sólo se estaría afectando el derecho de propiedad sino incluso afectándose el derecho de empresa.

La Ley también contempla, el resarcimiento de los gastos tributarios, incluyendo el impuesto a la renta, gastos notariales y registrales en los cuales vaya incurrir el sujeto pasivo, como consecuencia de la expropiación, cuyo aspecto había sido incluido en la Ley N° 30025. Esto es loable, toda vez que el sujeto pasivo no debería soportar una carga adicional a la privación a su derecho de propiedad al asumir estos pagos.

En tal sentido el procedimiento de expropiación implica necesariamente otorgarle al sujeto pasivo una compensación que le permita resarcir la pérdida de su propiedad, la cual debe ser de manera equivalente y justa, de ahí que se le permita al sujeto pasivo el derecho de cuestionar en sede arbitral o judicial el monto dinerario que el Estado ofrece cancelar por dicho predio y los daños que ocasiona.

Finalmente, cabe señalar que si el sujeto acepta transferir la propiedad del inmueble en el marco del proceso de adquisición, el monto pagado de forma adicional al sujeto pasivo es equivalente al 10% del valor comercial del inmueble. Al respecto, nos preguntamos qué sucede con aquellos predios donde se realiza una actividad económica, como el caso de una fábrica, cuya valorización de la tasación incluye la indemnización por daños y perjuicios. En este supuesto le correspondería recibir al sujeto pasivo el 10% del total

de la tasación (valor comercial más indemnización) o debería limitarse a recibir el 10% del valor comercial.

9. Posesión provisoria

La Ley de adquisición y expropiación en su artículo 21.1° establece la posibilidad de que el sujeto activo obtenga la posesión del bien inmueble (posesión anticipada), antes que se concluya con el procedimiento de adquisición o expropiación, mediante la celebración de contratos preparatorios o los pactos permitidos por el Código Civil.

La norma señala que el sujeto pasivo puede efectuar un pago hasta por el monto equivalente al cincuenta por ciento del valor estimado del inmueble¹⁵, el cual se considera como pago a cuenta del valor de la tasación, previa certificación de disponibilidad presupuestal para financiar el pago del valor estimado del inmueble.

Al respecto, consideramos que es cuestionable la habilitación, a través de este artículo, para que las entidades públicas posean el bien inmueble objeto del proceso de adquisición o expropiación, sin el previo reconocimiento al sujeto pasivo del pago del justiprecio consagrado en el artículo 70° de la actual Constitución Política, debido a que las entidades públicas podría cometer abusos por la urgente necesidad de poseer el bien antes que se concluya con la determinación del valor de la tasación y su correspondiente pago al sujeto pasivo.

Al respecto cabe aclarar que no se puede confundir la urgente necesidad de la administración pública (en favor del beneficiario) de poseer el bien inmueble con el interés social o la necesidad pública que justifica la expropiación, debido a que la administración tiene que prever con anticipación la oportunidad de la posesión de los bienes que requiere para el desarrollo de las obras de infraestructura.

En ese sentido, la entrega de la posesión provisoria en cualquier estado del proceso de expropiación es una violación de los procedimientos de defensa del afectado, toda vez que el sujeto activo al haber tomado posesión del bien, el sujeto pasivo se encuentra, en primer lugar privado de su derecho de propiedad y en segundo lugar sometido a que el sujeto activo concluya con el procedimiento de expropiación y, principalmente con reconocimiento justo del valor del inmueble y su correspondiente pago.

Finalmente, la entidad pública no tendría mayor motivación para concluir con el procedimiento de expropiación al encontrarse en posesión del bien inmueble y por ende el sujeto pasivo se encontraría sometido a éste, lo cual no encuentra justificación en ninguna norma.

¹⁵ **Decreto Legislativo N° 1192. Ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura**

Artículo 4.13. Valor Estimado del Inmueble: Es la estimación del precio del bien inmueble que se realiza para efectuar un pago anticipado al sujeto pasivo a fin que el sujeto activo obtenga la posesión anticipada del mismo.

10. Procedimiento de ejecución coactiva para la entrega predial

La ejecución coactiva, es un procedimiento donde la entidad pública, en sus diferentes niveles de gobierno, se encuentra facultada para exigir a su favorel cumplimiento de una obligación materia de ejecución por el obligado¹⁶, ya sea de hacer o no hacer, proveniente de relaciones jurídicas de derecho público.

Al respecto, en el inciso f) del artículo 1° de la Ley N° 26797, Ley de procedimiento de ejecución coactiva, se considera obligación, a la acreencia impaga de naturaleza tributaria o no tributaria, debidamente actualizada, o a la ejecución incumplida de una prestación de hacer o no hacer a favor de una entidad, proveniente de relaciones jurídicas de derecho público.

Asimismo, el artículo 194° de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general, señala los requisitos que deberá cumplir la entidad pública a fin de proceder a la ejecución forzada de los actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, siendo los siguientes: (i) se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad, (ii) la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro, (iii) la obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad, (iv) se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable y (v) no se trate de acto administrativo que la Constitución o la ley exijan la intervención del poder judicial para su ejecución.

En la misma línea, la citada Ley regula a la ejecución coactiva como uno de los medios por los cuales las entidades públicas podrán realizar la ejecución forzosa¹⁷ para lo cual deben cumplir las entidades los requisitos mencionados y respetar el principio de razonabilidad, señalando que si la entidad hubiera de procurarse, mediante la ejecución coactiva, la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia y respetando el principio de razonabilidad.

En ese sentido, la Ley de adquisición y expropiación regula el procedimiento de ejecución coactiva para efectos del cumplimiento de la entrega del bien, materia de adquisición y expropiación, por el sujeto pasivo, habilitando al sujeto activo, a través de su ejecutor coactivo, a iniciar el citado procedimiento, señalando taxativamente en su artículo 39° que en el supuesto de que el sujeto pasivo no cumpla con entregar el bien inmueble dentro de los veinte días hábiles luego del pago correspondiente (adquisición), y treinta días hábiles siguientes a la notificación de la norma que apruebe la ejecución de expropiación(expropiación) el sujeto activo procederá a dar inicio el procedimiento de ejecución coactiva.

¹⁶ **Ley N° 26797, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Literal b del artículo 2. Obligado: Toda persona natural, persona jurídica, sucesión indivisa, sociedad conyugal, sociedad de hecho y similares, que sea sujeto de un procedimiento de ejecución coactiva o de una medida cautelar previa;

¹⁷ **Ley N° 27444. Ley del procedimiento administrativo general.**

Artículo 196.1. La ejecución forzosa por la entidad se efectuará respetando siempre el principio de razonabilidad, por los siguientes medios: a) Ejecución coactiva, b) Ejecución subsidiaria, c) Multa coercitiva y d) Compulsión sobre las personas

En ese sentido, el ejecutor coactivo ordenará la ejecución del lanzamiento contra todos los ocupantes y bienes que se encuentren en el predio materia de expropiación, solicitando el descerraje, de ser necesario, siempre y cuando en el proceso de adquisición, la obligación exigible coactivamente (entrega del bien) haya sido debidamente notificada al sujeto pasivo y para el proceso de expropiación se haya cumplido con la notificación de la norma que aprueba la ejecución de la expropiación.

Sin embargo, es cuestionable que la Ley de adquisición y expropiación haya regulado que la ejecución coactiva del inmueble procede, aun cuando exista o no alguna impugnación en sede administrativa, arbitral o judicial, en cuyo escenario el derecho de propiedad del sujeto pasivo se encuentra completamente desprotegido, pues la ejecución coactiva procederá a pesar de que el sujeto pasivo haya ejercido los medios impugnatorios contenidos en la Ley. Asimismo, se ha establecido que no son aplicables el numeral 1¹⁸ del artículo 9°, el numeral 2¹⁹ del artículo 14°, el número 2²⁰ del artículo 15°, el literal c)²¹ del artículo 22°, el numeral 3²² del artículo 23° de la Ley de procedimiento de ejecución coactiva, en cuyos artículos se establece que no se considera obligación exigible las materias que hayan sido objeto de impugnación.

Finalmente, respecto al descerraje, el Juez competente otorga la autorización de correspondiente y/o similares dentro del plazo de veinticuatro horas, debiendo limitarse en la calificación de la misma, al cumplimiento formal de los requisitos correspondientes al acto administrativo, como por ejemplo, su constancia de notificación y la constancia policial respectiva. Para tales efectos el ejecutor coactivo podrá solicitar el apoyo de las autoridades policiales o administrativas y municipales de la Jurisdicción, quienes prestarán su apoyo sin costo alguno, finalizando con la desocupación del bien y su entrega al beneficiario.

¹⁸ **Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Artículo 9.1. Se considera Obligación exigible coactivamente a la establecida mediante acto administrativo emitido conforme a ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnatorio alguno en la vía administrativa, dentro de los plazos de ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la Obligación. También serán exigibles en el mismo Procedimiento las costas y gastos en que la Entidad hubiere incurrido durante la tramitación de dicho Procedimiento.

¹⁹ **Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Artículo 14.2 El Ejecutor Coactivo sólo podrá iniciar el procedimiento de ejecución coactiva cuando haya sido debidamente notificado el acto administrativo que sirve de título de ejecución, y siempre que no se encuentre pendiente de vencimiento el plazo para la interposición del recurso administrativo correspondiente y/o haya sido presentado por el Obligado dentro del mismo.

²⁰ **Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Artículo 15.2. La resolución de ejecución coactiva será acompañada de la copia de la resolución administrativa a que se refiere el literal d) del numeral anterior, su correspondiente constancia de notificación y recepción en la que figure la fecha en que se llevó a cabo, así como la constancia de haber quedado consentida o causado estado.

²¹ **Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Literal c) del artículo 22. Cuando el Procedimiento se inicie sin esperar el vencimiento del plazo fijado por ley, para impugnar el acto o la resolución administrativa que determine la Obligación.

²² **Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.**

Artículo 23.3. La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley (...).

11. Liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura pública

Las interferencias son calificadas como todos aquellos elementos identificados que impidan la normal ejecución de las obras, encontrándose vinculados con la prestación de servicios públicos, siendo las principales las redes de agua potable, las redes y buzones de desagüe, el cableado o las conexiones de electricidad, la fibra óptica, las redes de telefonía u otros de telecomunicaciones, los postes de alumbrado público, los semáforos, los paneles publicitarios, entre otros.

Lo ideal, respecto a la etapa o momento en el cual se debe identificar las interferencias, es durante la etapa de evaluación del perfil del proyecto o durante la evaluación del proyecto. Sin embargo, pueden existir supuestos donde las interferencias se identifiquen durante la etapa de ejecución de las obras, ante lo cual es necesario que su liberación se realice de manera inmediata, con la finalidad de evitar retraso en su ejecución.

Por ello, la liberación de interferencias debe ser considerada como un factor trascendental para la continuidad de la ejecución del proyecto; de lo contrario, si no se logra la regularización y/o reubicación de los servicios y por ende la liberación de las áreas, podría implicar la paralización de las obras.

La Ley de adquisición y expropiación establece un procedimiento ágil para que ambas partes, tanto el sujeto activo y la Empresa Prestadora de Servicios Públicos o titular de las interferencias cumplan con sus actividades, señalando que la entidad pública notificará al titular de la interferencia para que realice los trabajos de remoción, traslado y/o reposición de las interferencias, quien enviará un presupuesto que incluya el costo y cronograma de los trabajos requeridos para la liberación de las áreas y que se encuentren dentro del trazo de ejecución de las obras.

Asimismo, se establece que las entidades públicas durante la renovación y/o ampliación de los contratos suscritos con las empresas prestadoras de servicios públicos deben verificar el cumplimiento de la liberación de interferencias que se encontraban a su cargo, por lo cual las referidas empresas no pueden negarse a brindar su apoyo en la liberación de las áreas y más aun teniendo como premisa el artículo 42° de la Ley de adquisición y expropiación donde se señala que la liberación de las interferencias para la ejecución de obras de infraestructura es de interés prioritario del Estado.

En ese sentido, consideramos un acierto la incorporación en la Ley de adquisición y expropiación la regulación de la liberación de interferencias, toda vez que en la Ley General de Expropiaciones ni en la Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles fue considerado, por lo cual las partes involucradas tenían que establecer sus propios procedimientos.

12. La necesidad de institucionalizar la gestión de los procesos de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y la liberación de interferencias

La actual regulación contenida en la Ley de adquisición y expropiación sobre los procesos de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y la liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura, establece que dichas

actividades o procedimientos se encuentran a cargo (responsable) del sujeto activo; es decir, del ministerio, del gobierno regional o local competente de su ejecución.

Ante lo cual, nos preguntamos si es adecuado y eficiente para el Estado que diferentes entidades tengan a su cargo los referidos procesos, toda vez que no necesariamente la entidad que asuma la función de sujeto activo contará con profesionales debidamente capacitados en la materia, para el buen desempeño del rol que deben ejercer en estos procesos. Acaso no sería más eficiente que se encuentre centralizado en una sola entidad, con un marco legal claro, una organización y gestión administrativa sólida, con adecuada capacitación de sus profesionales y/o funcionarios a cargo de los procesos, con la asignación de una partida presupuestal independiente.

Asimismo, es importante impulsar la conducta transparente, la revelación de información y el establecimiento de lineamientos y procedimientos claros, tanto dentro de la Institución (internos), y de cara al administrado (externo), erradicando los trámites burocráticos, así como implementando sistemas de cumplimiento de plazos establecidos en la norma, para lo cual se deben unificar esfuerzos en una misma dirección, que es la armonización entre la limitación al derecho de propiedad y el interés común (justificación de la expropiación).

Es ya conocido que la gestión a nivel interinstitucional se caracteriza por una débil articulación en la gestión de procesos, cuya situación puede generar dispersión de esfuerzos. De la misma manera, la variedad normativa y operativa, limita su aplicación efectiva y eficiente en la ejecución de las etapas que se deben seguir desde la identificación de los bienes objeto de adquisición o expropiación, o más aún desde la emisión de la Ley autoritativa que declara de interés nacional o necesidad pública la ejecución de obras de infraestructura (implica limitación de la propiedad), hasta el pago del justiprecio y por ende la entrega del bien y su correspondiente registro en favor del beneficiario.

En esta línea de ideas la institucionalización de la gestión de los procesos de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y liberación de interferencias implica que se dote a la entidad, única responsable de llevar a cabo todos estos procesos, de recursos humanos con adecuada capacitación técnica, identificando la función y competencia de los funcionarios a cargo, así como de recursos económicos y tecnológicos para un eficiente cumplimiento de tareas y un marco legal consolidado con disposiciones claras.

13. Conclusiones

Como se ha expresado en el desarrollo del presente documento, la Ley de adquisición y expropiación regula aspectos que se deben destacar como: la unificación del marco legal, la liberación de interferencias, la clara diferencia entre proceso de adquisición y expropiación, así como otros aspectos que se tiene que mejorar como: el trámite para la inscripción preventiva de afectación parcial de un bien, el pago por consignación de valor del predio, la posesión provisoria del bien.

El procedimiento de adquisición y expropiación del inmuebles necesario para la ejecución de la obra de infraestructura no deben significar una afectación directa al derecho de propiedad del ciudadano, sino, por el contrario, se debe lograr un punto de equilibrio y armonización entre los intereses del propietario y el interés público, el cual se obtendrá revistiendo al procedimiento de adquisición y expropiación de todas las garantías

constitucionales necesarias y respetando, principalmente, el reconocimiento del valor de la propiedad, lo cual se reflejará en la determinación del valor de la tasación y el correspondiente pago en efectivo del justiprecio.

La institucionalización de la gestión de los procesos de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y la liberación de interferencias es un paso adelante que debe considerar el Estado.