

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GRADUADOS



Derecho de Propiedad y Renovación Urbana en el Perú. Límites y necesidad de limitaciones: ¿Cuándo es necesaria la intervención del Estado?

Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho Civil

Presentada por:

KATIUSHKA ZHERISSE MARTÍNEZ MIRAVAL

Dr. Horacio Gago Prialé (Asesor)

Lima, 2010

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	1
1. La tugurización de las áreas urbanas. Origen y consecuencias sobre la calidad de vida de la población	6
2. La Renovación Urbana. Su desarrollo, componentes y Experiencias de Destugurización en el País	14
2.1 La Renovación Urbana: Desarrollo y Componentes	15
2.1.1 Definición y Objetivos de la Renovación Urbana	19
2.1.2 Ámbito de Aplicación de la Renovación Urbana	23
2.1.3 La Renovación Urbana y su vinculación con los Planes Urbanos	25
2.1.4 Modalidades de Intervención	28
2.1.5 Actores de la Renovación Urbana	30
2.1.6 Financiamiento e Incentivos a la Renovación Urbana	33
2.2 Experiencias de Destugurización con fines de Renovación Urbana	35
3. Derecho de Propiedad y Renovación Urbana: La Problemática	46
3.1 Situaciones de conflicto	47
3.1.1 El propietario no identificado o identificable	50
3.1.2 El propietario reacio	54
3.1.3 El propietario sin recursos	57
3.1.4 La pluralidad de propietarios	61
3.1.5 El Derecho de Residencia	64
3.2 Respuestas estatales insuficientes para dar solución a las situaciones de conflicto	68

4. Análisis comparativo de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y la Ley de de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana	77
5. Alternativas de Solución: una nueva lectura del Derecho de Propiedad dentro del marco de la Renovación Urbana	93
5.1 Soluciones al conflicto	94
5.1.1 La Declaratoria de Abandono Administrativo	94
5.1.2 La Prescripción Adquisitiva Administrativa	106
5.1.3 La Expropiación y el interés social	113
5.2 Experiencias desde el Derecho Comparado. La Renovación Urbana en Latinoamérica	138
5.3 Nueva lectura del Derecho de Propiedad en el marco de la Renovación Urbana	152
6. Conclusiones	166
7. Bibliografía	172

INTRODUCCIÓN

Una de las peores formas de exclusión social y económica existentes en las ciudades de nuestro país es aquella que padecen los habitantes de predios urbanos tugurizados. Éstos viven literalmente en la miseria más profunda, hacinados en espacios reducidos, contruidos con material endeble y deteriorado por el paso de los años, espacios que no cuentan con ventilación ni con servicios públicos mínimos que les procuren una vivencia adecuada a su dignidad de seres humanos. Producto de este proceso acelerado de degradación urbana, que se expresa en las áreas tugurizadas de las ciudades, día a día se viene luchando, sin mucho éxito, contra la promiscuidad, la delincuencia, la criminalidad, la prostitución, la contaminación ambiental, la creación de focos de enfermedades y el atraso de nuestras ciudades en todo sentido.

Encontrar una solución a la problemática de la tugurización y de la decadencia física y social de numerosas ciudades de nuestro país es una tarea de largo aliento. La Renovación Urbana supone, en este contexto, un esfuerzo deliberado por regenerar y poner en valor áreas deterioradas de las ciudades a través de procesos concertados y dinámicos de remodelación, rehabilitación o recuperación de las mismas, teniendo por objetivo tanto la sustitución de las “estructuras físicas” de las áreas problema como la recomposición de las “estructuras socio - económicas” de los grupos humanos afectados.

Al efecto, la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, aprobada por Decreto Legislativo N° 696 en el año 91, fue dada dentro del marco de una política nacional de impulso a la inversión en diversas actividades económicas del país, entre otras, en materia de vivienda e infraestructura, marcando el paso hacia una economía social de mercado, consagrada en la Constitución Política del Perú de 1993. Así, el referido cuerpo legal privilegió la erradicación de

tugurios y la recomposición de la trama urbana, sistematizando en una única norma los componentes y/o elementos propios de la Renovación Urbana dispersos en los diferentes planes urbanos, programas y proyectos formulados en el país aún antes de su puesta en vigencia.

No obstante el fin último de la regulación antes mencionada, la falta de una clara definición de la titularidad de dominio de los predios urbanos tugurizados y debido a ello, la escasa o nula rentabilidad para los inversionistas de los programas y proyectos de Renovación Urbana sobre dichos espacios, hicieron de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana una norma sin mayores frutos, salvo aquellos que, de manera esporádica y aislada, se desarrollaran sobre propiedad pública, no favoreciendo la destugurización integral de nuestras ciudades ni su puesta en valor. Es así que, frente a la carencia de una solución sobre la materia, las ciudades en nuestro país enfrentan hoy el cáncer urbano denominado tugurización, que se halla asentado principalmente en propiedad privada, frente al cual el Estado ha demostrado su incapacidad de acción.

Como se puede advertir, la inquietud latente respecto de la real aplicación de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana a la generalidad de los casos que presenta nuestra realidad nacional y sobretudo a aquellos vinculados con la propiedad privada, impulsó el desarrollo del presente Trabajo de Tesis, valiéndonos al respecto, del desempeño profesional de la investigadora como abogada de la empresa inmobiliaria de propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima, encargada de administrar el Fondo Metropolitano de Renovación y Desarrollo Urbano, que ha permitido tener un acercamiento privilegiado del tema objeto de investigación y contar con información de primer orden y experiencias vívidas del desarrollo de este tema en la Capital de la República, facilitando de esta manera la observación de las diferentes situaciones de conflicto entre propietarios y ocupantes para llevar a cabo acciones de Renovación Urbana en el país y el devenir normativo, legal y municipal, dirigido a procurar efectivamente un acuerdo o consenso entre los intereses de ambos grupos de actores y dar respuestas a la problemática evidenciada.

Durante el desarrollo del Trabajo de Tesis, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, que si bien no se encuentra todavía en vigencia, concibe a la Renovación Urbana como un proceso integral que se “inicia” reactivando la propiedad; distinguiendo causas de efectos e identificando la ruina de los predios urbanos en un problema anterior, cual es la precarización de la propiedad. La problemática no resuelta con la Ley de Promoción a la Inversión en Acciones de Renovación Urbana pretende ser revertida hoy a través de la extinción y reasignación de derechos de propiedad como punto de partida para la puesta en valor de los predios tugurizados en nuestro país.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana da un paso adelante en esta lucha por superar las lamentables condiciones de vida de los habitantes de predios tugurizados, regulando la Declaración Administrativa de Abandono y la Declaración de Prescripción Adquisitiva Administrativa como procedimientos a seguirse con la finalidad de formalizar la propiedad y permitir una correcta identificación de los predios tugurizados y sus correspondientes propietarios, en aras de llevar a cabo acciones dirigidas a mantener, mejorar y modernizar sus viviendas.

Tenemos así un marco legal que se presenta como uno de los ejes orientadores de la puesta en marcha de acciones dirigidas a solucionar el problema de la tugurización y el hacinamiento en las ciudades de nuestro país y que evidencia un Derecho de Propiedad que no ha sido concebido hasta antes de la expedición de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana para satisfacer las necesidades de una población que vive tugurizada, hacinada, carente de todo servicio público mínimo y que ha perdido en muchos de los casos su dignidad de ser humano.

En esta línea, el presente Trabajo de Investigación plantea como hipótesis la superación en extenso de la concepción inicial de acceso al Derecho de Propiedad y sus formas de extinción, que eran en un principio satisfechas por el Código Civil, por una realidad más compleja, de hacinamiento y de tugurización, que no encuentra respuesta en un Ordenamiento Jurídico desarrollado para atender los intereses de individuos y no de colectividades.

A estos efectos, urge la necesidad de dar una nueva lectura al Derecho de Propiedad, en la que se que disponga la reasignación de este derecho fundamental a la satisfacción de intereses colectivos cuando se encuentren en conflicto con intereses particulares, a partir del desarrollo de instrumentos legales innovativos, llámense Declaración Administrativa de Abandono, la Declaración de Prescripción Adquisitiva Administrativa o Expropiación al amparo del interés social, que insten al cumplimiento de la función social que le corresponde al Derecho de Propiedad, en concordancia con los principios de la justicia y solidaridad. Solo así, este derecho fundamental de la persona se pondrá al servicio de la realidad y legitimará los consensos sociales, en el caso particular, en lo que concierne a la puesta en valor de predios urbanos tugurizados.

Se tiene entonces que, la problemática existente entre la Renovación Urbana y el Derecho de Propiedad solo se resolverá con la intervención del Estado, cuando además, de garantizar la protección de la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, inste a un ejercicio del derecho de propiedad al servicio de intereses colectivos de la comunidad, como el que es objeto de tratamiento.

No pudiendo soslayarse bajo ningún concepto el tratamiento de la problemática de las áreas decadentes y tugurizadas en el país, por ser un tema que concierne a todos por igual, el presente Trabajo de Tesis pretende ser un documento que permita dar cuenta de esta terrible realidad nacional, que cree un espacio de análisis respecto a la eficacia de la legislación emitida en materia de Renovación Urbana y de la necesidad de propuestas de solución que eviten o reduzcan ostensiblemente el deterioro a nivel inmobiliario y urbanístico de nuestras ciudades y que propugnen la revalorización de nuestro patrimonio a través de la actuación del capital privado y público.

En mérito a lo expresado en los párrafos precedentes, el Trabajo de Tesis tiene como objetivos:

- Presentar los límites legales, sociales y económicos que afronta el Estado al llevar a cabo acciones de Renovación Urbana en el Perú.

- Determinar la eficiencia o no de los instrumentos legales existente en nuestro ordenamiento jurídico para poner en valor las áreas urbanas degradadas y decadentes del Perú.
- Ofrecer soluciones a la problemática de la tugurización y hacinamiento que afecta a las ciudades de nuestro país, a partir de una nueva lectura del Derecho de Propiedad en el Perú, y amparados en el análisis de las distintas figuras jurídicas que ofrece nuestro Ordenamiento Jurídico, sus alcances y aplicabilidad.

El presente Trabajo de Tesis a estos efectos, ha sido estructurado en cinco capítulos. El primero de ellos está dedicado a las causas y consecuencias de la tugurización y precarización de la propiedad inmueble en el Perú. El segundo capítulo desarrolla todos los aspectos que conciernen propiamente a la Renovación Urbana en nuestro país, presentando igualmente experiencias de destugurización promovidas por el Estado desde hace más de treinta años. El tercer capítulo se avoca principalmente al conflicto existente entre la Renovación Urbana y el Derecho de Propiedad, tratándose en particular el tema de la falta de concertación entre propietarios y ocupantes de los predios tugurizados y el de las respuestas estatales insuficientes para dar solución al conflicto antes mencionado. El cuarto capítulo presenta un análisis comparativo entre la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, con el objeto de advertir de las ventajas y desventajas de cada una de ellas y determinar su eficiencia en el tratamiento de la problemática de la tugurización. El quinto capítulo se ocupa finalmente, de las alternativas de solución de orden legal a la problemática de la tugurización de las áreas urbanas de nuestro país y de las experiencias en materia de Renovación Urbana en países latinoamericanos como Brasil y Colombia, que nos brindarán luces para entender el modelo nacional en este tema, a fin de procurar una recuperación y revitalización eficiente de los predios urbanos tugurizados a partir de una nueva lectura del Derecho de Propiedad en el Perú.

1. La Tugurización de las áreas urbanas. Origen y consecuencias sobre la calidad de vida de la población

Las ciudades se encuentran siempre en movimiento y transformación. A fin de mantener la dinámica de las ciudades es necesario un continuo proceso de renovación de sus partes gastadas y vetustas y de conservación de sus áreas fundamentalmente sanas¹. Lamentablemente las urbes vienen creciendo más rápido de lo que pueden rehabilitarse, reconstruirse o recomponerse, acarreado ello consecuencias nefastas que se manifiestan principalmente en la formación de tugurios y aglomeraciones, en la construcción de viviendas por debajo de los estándares mínimos de habitabilidad y en la falta de servicios públicos, que impiden a la población acceder a una vida acorde a su dignidad de seres humanos.

Dentro de este marco situacional, la Renovación Urbana se presenta como una herramienta extremadamente útil para la prevención y control del deterioro urbano, para dinamizar las áreas estacionarias de las ciudades, para crear plusvalía inmobiliaria, para llevar a cabo mejoras públicas y para sustituir los patrones caóticos y confusos de asentamiento de la población de nuestras ciudades, todo ello en aras de la eficiencia urbana.

Para poder entender en toda su extensión la importancia de llevar a cabo acciones de Renovación Urbana en determinadas áreas urbanas en condiciones de degradación y/o decadencia, es preciso prestar atención sobre las causas originarias de la existencia de tugurios en nuestro país y los costos físicos, sociales y económicos que éstos imprimen sobre las ciudades y que amenazan con sustraerles su vitalidad en un muy corto plazo.

¹ UNIÓN PANAMERICANA. «Renovación Urbana». En: Serie Vivienda y Planeamiento, N° 10, Washington D.C., 1958, pp. 11.

Así, el tugurio es la manifestación más palpable de la precarización de la propiedad inmueble en el país. Éste es definido en el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980² como:

... vivienda precaria que no tiene las mínimas condiciones de habitabilidad, caracterizada por sus habitaciones reducidas, subdivididas, carente o deficiente de servicios de agua, desagüe y alumbrado eléctrico, con deficiente iluminación natural y escaso asoleamiento y ventilación; edificada con materiales deficientes, inestables o estables que han devenido en ineficientes por el deterioro, o edificaciones modernas construidas al margen de las normas básicas de habitabilidad. El tugurio es una vivienda inadecuada para la vida humana, que limita el desarrollo social y cultural de la familia.

Sobre el particular, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Ordenanza N° 1157 del 26 de julio del 2008, circunscribió los supuestos de inhabilitación de inmuebles ubicados en el Centro Histórico y en el Cercado de Lima: al nivel de vulnerabilidad de sus estructuras y el alto riesgo de colapso de éstas, que determina su condición de ruinoso; al uso sobreintensivo del inmueble con un área edificada igual o menor a cuatro (04) m². por persona y por vivienda, que determina su condición de tugurizado; a la carencia de las viviendas de las condiciones mínimas de iluminación y ventilación natural o de instalaciones y/o desagüe, que determina su condición de insalubre y; a la precariedad del material de edificación y de las instalaciones existentes.

Si bien las características particulares de los tugurios no han sido recogidas en la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, aprobada por Decreto Legislativo N° 696 del 07 de noviembre de 1991, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 11 – 95 – MTC del 24 de julio de 1995, el hacinamiento, la precariedad física de los inmuebles y la falta de servicios públicos, descritos tanto por el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980 como por la Ordenanza Municipal N° 1157, es una constante en nuestro territorio.

² MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA. *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980. Aspectos Físicos. Vol. 5. Renovación Urbana.* Lima: Diciembre 1972, pp. 5.9.

De este modo, tenemos que, según el Plan Nacional de Vivienda 2006 – 2015, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2006-VIVIENDA del 15 de marzo del 2006, hacia 1993, año en el que se efectuó el Censo Nacional de Población y Vivienda, el 17.8% de los hogares en el Perú vivía en condiciones de hacinamiento, estimándose que hacia 1998 unos 862,000 hogares habitarían en viviendas hacinadas.

El mencionado Plan Nacional de Vivienda advirtió que en Lima antigua existen 18,000 viviendas tukurizadas, registrándose a nivel de toda la provincia de Lima 60,000 tukurios; que el promedio de edad de las edificaciones en Lima Metropolitana es de 60 años; que no menos de 5,000 viviendas están en peligro de colapso ante un sismo destructivo o una lluvia intensa y; que el 65.2% de los predios tukurizados son propiedad de particulares, el 20.3% de propiedad de la Beneficencia Pública, el 8% de Universidades y el 5% de la Iglesia. Si bien el Plan Nacional de Vivienda 2006 – 2015 no se hace alusión a tukurios en propiedades del Estado y/o de otras instituciones públicas, éstos son parte de la problemática que abunda en esta materia de acuerdo con el antes mencionado Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980³. Como sustento de lo indicado, el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao 1990 – 2010, aprobado por Acuerdo N° 287 del 21 de diciembre de 1989, en la Parte III. Ítem VII.7, numeral 7.1.1, literal c), señala que la Municipalidad de Lima Metropolitana es propietaria de ciento un (101) inmuebles ubicados en el Cercado de Lima, perteneciendo su mayoría a expropiaciones para la ejecución de obras que no se lograron financiar y que se encuentran en su mayoría en estado de tukurización.

En Centros Históricos de ciudades como Cuzco y Arequipa, la situación es muy similar a la descrita de manera precedente. Así, el Plan Nacional de Vivienda 2006 – 2015 indica que, de los 1,416 lotes matrices del Centro Histórico de Cuzco, 705 se encuentran tukurizados y de éstos, 391 tienen un alto grado de precariedad. A mayor abundamiento, los tukurios cuzqueños vendrían a albergar una población de 12,145 habitantes, que representan el 49% del total de la población registrada, constituyendo los inquilinos el 52.37% y los propietarios ocupantes el 32%. Por su parte, en Arequipa, según el referido Plan, existirían 50 inmuebles tukurizados

³ IBID. Op. Cit, pp. 5.67.

ocupados por más de 60 familias, siendo el material predominante el sillar y, los servicios, colectivos y precarios en un 65%, evidenciando de esta manera, las condiciones insalubres en las que viven numerosas familias en una de las ciudades más grandes de nuestro país.

Las cifras antes mencionadas han sido superadas largamente, de acuerdo a lo expresado por Castro Pozo⁴, quien precisa que, de informaciones técnicas obtenidas del Censo Oficial de Vivienda realizado el año 2007, solo en Lima existirían 225,190 viviendas tugurizadas habitadas por 1'187,433 personas, situación que se replica en otras ciudades del país como Cusco, Ica, Trujillo, etc.

Estas cifras son la muestra más palpable de la grave situación de precariedad, degradación y deterioro de las ciudades de nuestro país, la misma que posee un origen común al resto de nuestro territorio: la pobreza extrema. Ella sume a miles, por no decir millones de peruanos, en la miseria de una vida infrahumana; ella imposibilita la adquisición de inmuebles adecuados a la dignidad de la persona; restringe la edificación de viviendas por los costos elevados de los materiales de construcción e impide combatir la antigüedad y decaimiento de los predios por la falta de recursos económicos para su mantenimiento. La pobreza favorece muy por el contrario, una edificación "...de cada vez menos área, menos cuartos, menos calidad, más altas densidades y un mayor hacinamiento"⁵.

Diversos factores, no solo de orden económico, han sido identificados como causas directas del fenómeno de la tugurización en el Perú. Así, se tiene que el acelerado proceso de urbanización, debido principalmente a las migraciones del campo a la ciudad y de pequeñas a grandes ciudades, sea por la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal o por huir de las manifestaciones terroristas en interior del país, ha provocado la orientación de la población de menores recursos hacia asentamientos en la periferia y en el interior del casco urbano.

⁴ CASTRO – POZO DÍAZ, Hildebrando. *Derecho Urbanístico*. Lima: GRIJLEY, 2007, pp. 530.

⁵ MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA. Op. Cit., pp. 5.45.

Estudios realizados por el Ministerio de Vivienda y el Concejo Provincial de Lima⁶ evidencian que el poblador periférico es normalmente un migrante de otras zonas del país, sin mayor experiencia urbana, con gran interés en el desarrollo de su comunidad y cooperador potencial en el logro de este fin. En cambio, los pobladores de tugurios son generalmente residentes antiguos, por herencia o nativos de los estratos bajos, y migrantes pobres con cierta experiencia urbana, socializados y por consiguiente, en un ambiente de fácil acceso a bienes y servicios que la urbe desarrollada ofrece y que motivan su asentamiento definitivo en áreas decadentes y deterioradas. Estos habitantes no tienen mucho interés en el desarrollo de su comunidad y no hacen, por lo tanto, ninguna labor que lo promueva.

El asentamiento de población de forma no organizada o planificada, su crecimiento natural o vegetativo y la invasión de terrenos no aptos para vivienda, incumpliendo las normas de construcción establecidas por los Gobiernos Locales, abunda en la problemática de la sobrepoblación de las viviendas en el Perú y la sobreexplotación de sus suelos. No se debe dejar de mencionar que:

En el caso concreto del centro de Lima, como en muchas otras ciudades del país, se une a la complejidad de las formas caprichosas de sublotos de terreno, la existencia de edificaciones clasificadas como monumentos históricos o artísticos, y la necesidad de respetar ciertos cánones arquitectónicos de volumen y expresión externa, que limitan especialmente la posibilidad de construir en altura, planteando con esto un problema técnico - legal y financiero si es que se observan solo los intereses especulativos, y no se comprenden modalidades de aprovechamiento de las áreas monumentales como recursos para el turismo, por ejemplo⁷.

Cabe añadir a lo expresado en el párrafo precedente que numerosas leyes y normas permitieron durante mucho tiempo el ejercicio de operaciones de compra – venta de espacios reducidos, mal llamados departamentos, que no cumplían con los estándares reglamentarios de habitabilidad establecidos para casos de vivienda. No solo ello sino que además, estas transferencias no fueron objeto de cuestionamiento oportuno por las autoridades competentes.

⁶ IBID. Op. Cit, pp. 5.50.

⁷ IBID. Op. Cit, pp. 5.37.

Es recién con el Decreto Ley N° 18270 del 12 de mayo de 1970, que se prescribió que toda independización, venta, permuta, donación, traspaso y cualquier transferencia de dominio de todo o parte de edificios, quintas, casas de vecindad y en general de edificaciones de uso colectivo o multifamiliar destinadas total o parcialmente a vivienda, cuya área total por vivienda no sobrepase los 60 m²., ubicadas en las ciudades de Lima y Callao, requería del Certificado de Conformidad de Habitabilidad expedido por el Ministerio de Vivienda. De este modo, el Decreto Ley citado prohibió a los notarios públicos, bajo responsabilidad, extender escrituras públicas o legalizar contratos que guardaran vinculación con las operaciones antes mencionadas si los interesados no cumplían con exhibir el Certificado de Conformidad correspondiente. Los Registradores no escaparon de esta regulación, encontrándose imposibilitados igualmente, de inscribir escrituras, contratos e independizaciones que no contaran con el Certificado de Conformidad indicado.

Medidas como la antes descrita no encontraron acogida en diversos sectores sociales, los que apostaron por el subarrendamiento informal de predios urbanos. Esta situación ha generado y sigue generando un confuso régimen de tenencia de la propiedad, ya que son utilizados no solo como vivienda barata, sino también como depósitos; ocasionando trabas a la inversión, tanto de los ocupantes como de los propietarios. Esta situación agrava la problemática de la vivienda en nuestro país, puesto que impide que la legislación ofrezca a estos ocupantes una salida práctica y eficiente a esta posesión desordenada que ejercen sobre áreas reducidas y no independizadas.

Originalmente se pensó, que el fenómeno de los tugurios sería transitorio, asociado a la primera etapa del desarrollo económico, de crecimiento y expansión de una ciudad. Sin embargo, hoy en día, los hechos demuestran todo lo contrario. Este fenómeno llega incluso a mostrar una tendencia expansiva y que se agudiza con situaciones de desempleo, de estancamiento económico y de inestabilidad política que sufren los países latinoamericanos⁸, como el nuestro.

⁸ CANDIA BAEZA, David. Tugurios, Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio. United Nations Publications, 2007. Disponible en : http://books.google.com.pe/books?id=eRwr-V5mPdYC&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0 (Revisado el 29 de julio del 2009).

Las ciudades de nuestro Perú viven de este modo, una crisis de degradación sin precedentes, cuyas consecuencias no han podido ser mejor expresadas por la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Berman vs. Parker* de octubre de 1954, en el que a la letra se señaló que:

Las condiciones miserables y deshonrosas de la vivienda sólo pueden propagar la enfermedad, el crimen y la inmoralidad. Pueden también sofocar el espíritu y reducir a quienes la habitan a nivel del ganado. Pueden, en verdad, hacer de la vida una carga casi insoportable. Pueden también ser una horrible llaga, una ruina que le roba a la comunidad el atractivo y hace de ella un lugar indeseable. La miseria de la vivienda puede despojar una comunidad, como una cloaca abierta puede arruinar un río⁹.

No es algo excepcional o fuera de lo ordinario entonces, que los tugurios impriman sobre las ciudades de nuestro país costos sociales importantes vinculados principalmente con el aumento de la criminalidad, la delincuencia, la prostitución, la creación de focos de enfermedades, el agravamiento de los niveles de contaminación ambiental y el atraso en todo sentido, que hacen intolerable la vivencia y convivencia en el país.

Los antes referidos costos sociales se traducen a su vez, en otros de orden económico, igualmente elevados, y que se plasman en la reducción de la recaudación municipal, destinada entre otros fines, a la preservación de parques y jardines y a la limpieza pública; en el retiro de comercios y negocios de determinadas áreas de la ciudad, empobreciendo más aún la condición humana en las mismas y; en la sobreutilización o sobreexplotación de los servicios públicos como agua, luz, etc., en perjuicio de las entidades prestadoras de estos servicios y de la comunidad en su generalidad.

Ambos costos convierten a las ciudades en ineficientes, presas de una degeneración sistemática y sin vuelta atrás en muchos de los casos. Y es que, la degradación urbana engendra, tal como se puede advertir, costos colectivos

⁹ UNIÓN PANAMERICANA. Op. Cit., pp. 7.

significativos a largo plazo e impactos negativos sobre la calidad de vida y el entorno inmediato¹⁰.

La Renovación Urbana resulta siendo, dentro de este marco situacional, el medio a partir del cual se busca revalorizar los inmuebles tugurizados, percibiéndolos no como un obstáculo o escollo que hay que evitar sino como un potencial campo de trabajo sobre el cual explorar y actuar y con el cual proveer de bienestar general a quienes hacen vivencia en ellos y por consiguiente, a la población en su integridad.



¹⁰ MINISTERE DE LA RÉGION WALLONE. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport Final de la Subvention 2002 – 2003. Thème 3.1: Reconstruire la Ville sur la Ville. Recyclage des espaces dégradés. (Septembre 2003). Disponible en: http://www.lepur.geo.ulg.ac.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_02-03/rapport/th3/02-03-th3.1.pdf (Revisado el 13 de mayo del 2008) .

2. La Renovación Urbana. Su desarrollo, componentes y Experiencias de Destugurización en el País

La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 696 de fecha 07 de noviembre de 1991, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 11 – 95 – MTC del 24 de julio de 1995, y la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, Ley N° 29415 de fecha 02 de octubre del 2009, son los instrumentos normativos que rigen hoy en día la actuación del Estado y de la población en la puesta en valor los predios degradados y deteriorados de las ciudades de nuestro país.

Los antes referidos cuerpos normativos han desarrollado al efecto, pautas de intervención sobre áreas urbanas del país que sufren lastimosamente los embates de la tugurización, del hacinamiento y por consiguiente, de la sobreexplotación de su suelo y de los servicios públicos que proveen, instando a una recuperación integral de las mismas, no limitándose únicamente al aspecto netamente físico o material de su reconstrucción, rehabilitación o remodelación, sino además, a la recuperación social del grupo humano que habita en ellos.

La problemática de las urbes del Perú, como se puede advertir, es álgida y compleja.

La ejecución de programas y proyectos de Renovación Urbana en el país no siempre ha gozado del éxito esperado o ha cumplido a satisfacción los objetivos físicos y sociales que implican trabajos de esta índole. Sin embargo, éstos servirán de objeto de estudio para diagnosticar la eficacia y aplicabilidad de los cuerpos normativos precitados a nuestra realidad nacional.

A fin de detallar los elementos propios de la Renovación Urbana, como uno de los objetivos del presente Capítulo y sustento de evaluación de las experiencias en materia de destugurización de iniciativa estatal, nos valdremos de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento, primeros instrumentos normativos en el Perú que facilitaron la sistematización y ordenamiento lógico de sus componentes, plasmados en diversos estudios, investigaciones, planes urbanos y experiencias propias en esta materia existentes desde la década del 60 en nuestro territorio, tal como detallaremos a continuación.

2.1 La Renovación Urbana: Desarrollo y Componentes

La historia del surgimiento de la Renovación Urbana en el Perú es sumamente interesante y rica en experiencias dirigidas a abordar el problema de la vivienda en nuestro país. Ella nos permite tener una idea general de su evolución hasta llegar a la regulación que hoy se tiene de ella dentro del Ordenamiento Jurídico nacional.

La economía peruana en la última parte del siglo XIX y primeras décadas del XX se sustentaba en la producción agrícola y en la exportación de materias primas como el guano, la caña de azúcar y el caucho. Con la modernización de las ciudades, a partir de 1920, se edificaron casas para empleados y obreros sobretodo en la Capital de la República. Un ejemplo de ello se encuentra en la construcción de Barrios Obreros entre los años de 1936 y 1939, patrocinados por el Ministerio de Fomento y ubicados en zonas de expansión de la ciudad, valga precisar en La Victoria y el Rímac. Éstos carecieron, sin embargo, del equipamiento necesario y de un sistema que los integre plenamente a la ciudad, no consiguiendo influir directamente en la solución del problema de la vivienda. La concentración poblacional en las ciudades capitales se vio posteriormente favorecida por los cambios políticos y económicos, tanto nacionales como internacionales de la segunda post guerra, induciendo ello a un acelerado proceso de migración a la Capital de la República entre los años 40 y 60. Uno de los productos principales de este fenómeno fue la aparición de las barriadas por el bajo valor de los terrenos y la

proximidad a zonas de actividad. Dentro de este contexto, las políticas públicas de vivienda se afianzaron propiamente en la construcción de viviendas para sectores medios hacia los primeros años de la década de los sesenta, mientras que los sectores populares se consolidaron en las antes mencionadas barriadas. Es por esta razón que, años más tarde, en la década de los setenta, el Estado inició, en particular en la capital de la República, programas y proyectos de Renovación Urbana, destugurización y reubicación de excedentes dirigidos al mejoramiento de la vivienda¹¹.

Abundando sobre la materia, debemos señalar que el 14 de febrero de 1961 se promulgó la Ley N° 13517, declarándose de necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas existentes en las áreas urbanas y sub urbanas del territorio nacional.

Las propuestas de solución a la problemática habitacional en el país, como se puede apreciar de la Ley aludida, se circunscribieron al saneamiento de los terrenos ocupados por las barriadas o barrios marginales, entendidos por aquella, en su artículo 4° literal a), como la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se encuentre dentro de los límites de centros poblados capitales de circunscripción político administrativa, o en sus respectivas áreas sub urbanas aledañas, en las que por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados, se hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo dicha zona en conjunto de uno o más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc.

Las acciones de saneamiento antes mencionadas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 4° literal c) de la Ley N° 13517, se dirigieron a la ejecución de obras necesarias para la desecación del suelo, canalización de canales de riego y desagüe, eliminación de desmontes, cremación de basuras, instalación de servicios de agua potable y sistemas de desagüe; incluyendo por extensión, la construcción y mejora

¹¹ QUISPE ROMERO, Jesús. «El Problema de la Vivienda en el Perú, retos y perspectivas». Revista INVI, vol. 20 No. 53, mayo 2005, pp. 21 - 23.

de las vías de tránsito, así como el establecimiento de alumbrado eléctrico público y privado. La remodelación se precisó entonces, según el literal b) del artículo 4° del cuerpo legal antes citado, para adaptar un barrio marginal, conforme a los estudios técnicos pertinentes, a normas básicas de planeamiento, para dotarlo por lo menos, de condiciones y características urbanas esenciales.

Lo regulado por la Ley N° 13517 supuso una respuesta incipiente, parcial y meramente física al problema de la vivienda, más no constituyó propiamente una forma de intervención con fines de Renovación Urbana.

El desarrollo normativo de la Renovación Urbana propiamente dicho fue contemplado en el Decreto Ley N° 17528 del 21 de marzo de 1969, cuyo artículo 8° literal c), estableció como función específica del Ministerio de Vivienda formular, promover y/o ejecutar proyectos de renovación y rehabilitación urbana, tendientes a la erradicación de los tugurios y barrios decadentes.

Un ejemplo puntual de la regulación antes citada se tiene en la expropiación de dieciséis (16) edificios en la zona de El Porvenir, en el Distrito de La Victoria, al amparo del Decreto Ley N° 18904 del 06 de julio de 1971. Esta norma legal, en su artículo 1°, declaró de necesidad y utilidad pública la desocupación, renovación y rehabilitación de los antes indicados edificios en razón del deterioro de sus estructuras, además del grave problema de tugurización y hacinamiento del que acaecían, factores negativos y contrarios a las condiciones mínimas necesarias para el desenvolvimiento físico, social y moral de sus ocupantes.

Con la derogación del Decreto Ley N° 17528 del 21 de marzo de 1969, por la Disposición Final del Decreto Ley N° 21067 de fecha ocho de enero de 1975, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada dictó la Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción, disponiendo en su artículo 6° literal e) que correspondía al Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Construcción, definir la política de vivienda y construcción y a éste, como organismo central del Sector, formular, promover y ejecutar proyectos y programas de Renovación Urbana dirigidos igualmente, a la erradicación de tugurios y barrios decadentes.

En esta misma línea, la Constitución Política del Perú de 1979 prestó atención a las necesidades básicas de la persona y de su familia, entre otros, en materia vivienda y recreación, instando su artículo 18° a la promoción en la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. Así, a través de la Carta Magna de aquel entonces, el Estado brindó su apoyo a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y a los programas de autoconstrucción y alquiler - venta y concedió exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción, creando las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajo interés.

No obstante lo mencionado, los Programas de Renovación Urbana en nuestro país, específicamente en Lima, fueron completamente aleatorios en la política urbana, circunscritos a las intervenciones con fines de nueva vivienda, formulándose como una reivindicación social a ser atendida a largo plazo¹². Esta tendencia a dilatar las acciones de Renovación Urbana fue evidenciada en el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao a 1980¹³, en cuyo Volumen 5, sobre los Criterios Técnicos para la Estructuración de una Política de Renovación Urbana a nivel Metropolitano, se precisó que los pocos ejemplos en este rubro correspondieron a acciones esporádicas y aisladas, con soluciones netamente físicas.

Ya con la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, aprobada por Decreto Legislativo N° 696 de fecha 07 de noviembre de 1991, se declaró de necesidad, utilidad pública e interés social la inversión privada en acciones de Renovación Urbana, a nivel nacional. Este dispositivo legal, conjuntamente con su norma de reglamentación, aprobada por Decreto Supremo N° 11 – 95 – MTC del 24 de julio de 1995, implantaron por primera vez en el país una política nacional en materia de Renovación Urbana, a diferencia de sus antecesores que dispusieron competencias generales en este tema y no arribaron a trabajos con soluciones integrales en esta materia a nivel nacional.

La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento, al ofrecer con precisión pautas de actuación conducentes a

¹² CASTRO – POZO DÍAZ, Hildebrando. Op. Cit, pp. 536.

¹³ MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA. Op. Cit, pp. 5.65.

rehabilitar áreas urbanas decadentes o degradadas, vino a sustentar el desarrollo de programas y proyectos dirigidos a brindar mejores condiciones de vida a los ciudadanos con escasos recursos económicos y a favorecer un crecimiento ordenado y sostenible de nuestras ciudades, haciendo de la Renovación Urbana una realidad y no una utopía.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana, Ley N° 29415 del 02 de octubre del 2009, cierra el marco normativo expedido para poner en valor áreas decadentes de las ciudades de nuestro país. Esta Ley, si bien no entra aún en vigencia, posee características particulares que serán desarrolladas a detalle y de manera comparativa con la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento en el Capítulo Cuarto del presente Trabajo de Tesis, presentándose como una alternativa de solución innovativa al tratamiento de la Renovación Urbana en el Perú.

2.1.1 Definición y Objetivos de la Renovación Urbana

El término Renovación Urbana fue acuñado hacia 1950 por Miles L. Colean, quien en su Obra *Renewing Our Cities* del año 1953, definió la Renovación Urbana como un proceso continuo y coordinado de desarrollo, mantenimiento y reemplazo de las partes estructurales de la ciudad; que debe considerar y atender la vitalidad del todo y no ser solo una cirugía esporádica para remover células enfermas¹⁴.

En esta misma línea, la Unión Panamericana¹⁵ definió en el año 1958 la Renovación Urbana como:

Un proceso básico mediante el cual la comunidad puede sincronizar y coordinar una serie de medidas que tienen efecto directo en las áreas ya desarrolladas, a fin de mantener y restaurar un estado de “salud comunal” de aquellas áreas. Envuelve un programa integral para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes

¹⁴ UNIÓN PANAMERICANA. Op. Cit, pp. 9.

¹⁵ IBID, Op. Cit., pp. 10.

zonas de la ciudad, e incluye no solo la prevención del deterioro, sino también su tratamiento y su curación.

En el año de 1977, la Renovación Urbana en nuestro país es entendida por el ex Ministerio de Vivienda y Construcción¹⁶ como :

Una acción básicamente físico – arquitectónica y económica urbana cuya primera y última razón de ser es de índole social.

En consecuencia la Renovación Urbana se constituye en pilar importante del desarrollo urbano, entendido como la planificación y control sistemáticos del crecimiento de la ciudad para que genere beneficios económicos y socio – culturales tangibles para la sociedad como un todo.

A la luz de estos considerandos la Renovación Urbana, por su carácter eminentemente social de lograr el bienestar de la comunidad, se convierte en una responsabilidad a ser asumida y controlada por el Estado debiéndose sin embargo dar en ella la participación de la población para el logro de su fin social.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, del año 1995, en su artículo 1º, concibió la Renovación Urbana como un proceso permanente y coordinado de acciones preventivas y correctivas del deterioro físico y socioeconómico de las áreas urbanas, las cuales se inscriben dentro del marco general de los Planes de Desarrollo Urbano y comprenden los Proyectos de inversión pública o privada en acciones de Renovación Urbana sobre áreas existentes.

Consideramos importante hacer mención a la definición de Renovación Urbana prodigada por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el artículo 55º de la Ordenanza N° 201 del 12 de abril de 1999, que aprobó el Plan Maestro Centro de Lima. Para los efectos de la referida Ordenanza, la Renovación Urbana es un proceso permanente de preservación, recuperación y mantenimiento de la eficiencia urbana, en términos de seguridad física, prevención de desastres, compatibilidad

¹⁶ MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. *Vivienda. Investigación y Experiencias Perú*. Lima: Dirección General de Programación y el Proyecto Experimental de Vivienda – PREVI, 1977, pp. 65.

ambiental entre personas, estructuras, actividades, e infraestructura. Así, la regeneración de las zonas existentes, el mejoramiento de su funcionalidad y confort, la permanencia del poblador residente, así como la protección del medio ambiente urbano y la eficiencia en la explotación del suelo, contribuyendo de esta forma a satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad, son los propósitos que pretende la Renovación Urbana, según la citada norma municipal.

Cabe precisar finalmente que la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, Ley N° 29415 del 02 de octubre del 2009, ha definido la Renovación Urbana de manera similar a la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana.

La definición de Renovación Urbana, tanto a nivel nacional como internacional, no ha variado en el tiempo. Posee, como se puede apreciar, un componente de interacción y de esfuerzo constante de todos los miembros de la sociedad, bajo distintos niveles de responsabilidad, por transformar la estructura urbana del país, a través de acciones de regeneración de las áreas degradadas y de explotación eficiente del suelo, acciones que se encuentran en sintonía con los Planes Urbanos aprobados y que pretenden un desarrollo sustentable, integral y ordenado de las ciudades.

Al efecto, la Renovación Urbana se ilumina de una serie de principios¹⁷ que instan en primer lugar, a la planificación estructural o técnica de las ciudades y a la realización de programas de Renovación Urbana de la mano con una adecuada planificación social que tenga en consideración la densidad poblacional, las características socio económicas de la población y la calidad y nivel de vida de la misma, propiciando la participación tanto de ocupantes como de propietarios en la ardua tarea de reconstruir o recomponer su espacio de vida y; en segundo lugar, al desarrollo de acciones de Renovación Urbana dentro del marco legal nacional que regula la propiedad y la tenencia, sin exceptuarse del régimen especial para el caso de áreas de valor urbano monumental, propugnando un sólido apoyo financiero de

¹⁷ KARSENBERG, Hans. The Twelve Principles for Cautious Urban Renewal. (Marzo 21, 2007). Disponible en: http://www.erasmuspc.com/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=61 (Revisado el 13 de mayo del 2008).

entidades públicas y privadas que permita a las personas de escasos recursos solventar los gastos que implique el proceso de Renovación Urbana de sus viviendas.

En esta línea, los objetivos de la Renovación Urbana se circunscriben a la prevención y el control del deterioro urbano; la recuperación y revitalización de las áreas urbanas deterioradas; la recuperación y protección de los centros históricos; la rehabilitación de predios en situación de alto riesgo por razones de seguridad física; la eliminación de tugurios y la sustitución de los actuales patrones de asentamiento en bajas densidades, por altas densidades en altura, tanto en Áreas de Tratamiento para Renovación Urbana como en las Áreas de Expansión Urbana.

Además de los objetivos de la Renovación Urbana antes indicados, los mismos que fueron recogidos en el artículo 2° de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, los artículos 2°, 4° y 9° del Reglamento de la Ley establecen objetivos adicionales a alcanzar en esta materia, cuales son:

- El deshacinamiento progresivo y la rehabilitación o complementación de la infraestructura de servicios básicos y sociales;
- La recuperación de las áreas urbanas mediante el control, el reordenamiento y la compatibilización de los usos del suelo;
- La participación directa de los propietarios de los predios urbanos tugurizados en su recuperación social, económica y física y, de sus ocupantes, en lo que concierne específicamente al mejoramiento de las condiciones habitacionales en las que viven, con el conocimiento de los primeros y;
- La concurrencia de las inversiones privada y pública a un proceso integral y continuo de intervención sobre las manifestaciones sociales, económicas y físico ambientales del deterioro urbano.

La Renovación Urbana insta, como se puede advertir, al establecimiento de una política de cambio dirigida a alcanzar una “vivienda sana”, una vivienda que pueda ser considerada en todo sentido, sostenible y que permita el desarrollo personal, económico y social de quienes habitan en ella. Solo así, entiende, se podrá hacer frente a los focos de criminalidad, enfermedades, contaminación, atraso que golpean duramente a nuestras ciudades.

2.1.2 **Ámbito de Aplicación de la Renovación Urbana**

El supuesto de hecho que da origen a la Renovación Urbana, como se puede haber evidenciado de las diversas definiciones ofrecidas, es el asentamiento de población en las ciudades y su crecimiento físico sobre estructuras ya existentes, sobreexplotando el suelo donde se ubican y ocasionando con el paso del tiempo su inminente envejecimiento y deterioro, en perjuicio de su propia vida y salud y la de terceros.

Estando a lo expresado en el párrafo precedente, la Renovación Urbana puede tener como ámbito de actuación un predio o un conjunto de predios ubicados en áreas urbanas, sea en los Centros Históricos como en las zonas industriales abandonadas, sea en las zonas costeras, en la periferia como en los barrios de todo nuestro país.

Generalmente, las acciones de Renovación Urbana se inician en los Centros Históricos por ser las áreas con mayor arraigo ciudadano y más representativas de la cultura de una ciudad, lo cual no significa que se limite a las mismas. Pueden desarrollarse programas y proyectos de Renovación Urbana también en las proximidades de las grandes ciudades, por localizarse en ellas los barrios más envejecidos e inadaptados a las estructuras económicas y sociales de un país.

De este modo, la Renovación Urbana, teniendo por finalidad la regeneración urbana, la modificación de la dinámica de la urbe, la creación de plusvalía inmobiliaria y el potenciamiento de las áreas de una ciudad, abarca todas las actividades que puedan desarrollarse en ella, sean de comercio o vivienda u otros.

A los fines que pretende la Renovación Urbana en nuestro país, el predio o conjunto de predios de las urbes a poner en valor y regenerar deben haber sido previamente identificados y calificados por las Municipalidades Provinciales como Zonas o Microzonas de Tratamiento¹⁸, en base a criterios técnicos, sociales, económicos y legales contenidos en el artículo 7° del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y que a continuación detallamos:

- Criterios Técnicos: tienen en consideración la normatividad arquitectónica y urbanística vigente para el área; las características de trazado urbano y del loteo existente, el grado de deterioro de los edificios; los usos de la tierra; las características ambientales como fuentes y niveles de contaminación de aire, agua y suelo; las condiciones de seguridad física; los materiales de construcción predominantes; la antigüedad de las estructuras; la disponibilidad de áreas verdes de uso público y privado; el estado de los servicios básicos y de las vías y; la factibilidad de recuperación de predios tugurizados.
- Criterios Sociales: toman en cuenta la densidad poblacional; las características socioeconómicas de la población; las relaciones habitación - trabajo – equipamiento; las condiciones de hacinamiento; la calidad y nivel de vida de la población y el hacinamiento y sus consecuencias.
- Criterios Económicos: Observan los problemas y posibilidades de actividades económico-productivas; las áreas de trabajo formales e informales; los valores de la tierra, oficiales y del mercado; las tendencias a

¹⁸ El artículo 5° del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana señala que las Áreas de Tratamiento pueden ser de dos niveles: Microzonas de Tratamiento y Zonas de Tratamiento. Las primeras están referidas a un predio o a un conjunto de predios deteriorados, que por su situación, requieren ser tratados unitariamente, eliminado o reduciendo los factores de deterioro existentes. Las segundas hacen alusión a áreas urbanas constituidas por un conjunto de predios afectados por el deterioro, que por algunas características, componen sectores urbanos mayores especialmente contínuos, justificatorios de un tratamiento integral y de conjunto. El artículo 6° del Reglamento precisa que las Microzonas de Tratamiento son aprobadas mediante Resolución de Alcaldía por las Municipalidades Provinciales, en coordinación con las Municipalidades Distritales, o por estas, por delegación expresa del nivel provincial; las Zonas de Tratamiento son aprobadas por las Municipalidades Provinciales, mediante Ordenanza.

la depreciación del suelo y de edificios; la potencialidad económica de un racional aprovechamiento de la tierra.

- Criterios Legales: Evalúan la propiedad y la tenencia; los límites prediales; el régimen legal especial para el caso de áreas de valor urbano- monumental y; la situación del medio ambiente urbano en relación con la normatividad vigente.

No pueden llevarse a cabo, en la práctica, acciones de Renovación Urbana sobre cualquier tipo de predios, éstos deben encontrarse ubicados en áreas urbanas y poseer características particulares de tugurización, hacinamiento, debilidad de estructuras, problemas de tenencia o propiedad, entre otros, habiendo sido a estos efectos, identificados como Zonas o Microzonas de Tratamiento por los Gobiernos Locales.

2.1.3 La Renovación Urbana y su vinculación con los Planes Urbanos

Los programas y proyectos de Renovación Urbana deben concebirse y ejecutarse dentro del marco de los Planes de Desarrollo Urbano aprobados por autoridad competente, tal como precisa el artículo 1º del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana. La exigencia de la norma antes mencionada encuentra sustento en la necesidad que las ciudades crezcan en base a una planificación integral para "...adaptar su trazado físico a las condiciones resultantes de los rápidos cambios sociales y económicos"¹⁹, bajo pena de vernos presos del caos y el desorden generalizado.

De acuerdo con Tomás Ramón Fernández, en su Manual de Derecho Urbanístico²⁰, el término Plan alude a una cierta forma de representar gráficamente una realidad determinada "... y, más concretamente, de lo que en el aspecto material quiere hacerse con esa realidad a resultas del concreto programa de acción al que el

¹⁹ UNIÓN PANAMERICANA. Op. Cit, pp. 19.

²⁰ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Publicaciones Abella, 1997, pp. 48.

plan responde”. En esta misma línea, el referido autor señala que “los planes prefiguran y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por ellos considerado”²¹.

A mayor abundamiento sobre el tema, Castro Pozo, en su Obra Derecho Urbanístico²², añade que:

Actualmente, para el urbanismo, la planificación urbana no es solamente un conjunto o agregado de conocimientos especializados de la demografía, la sociología, la ingeniería, la arquitectura o el derecho aplicados al ordenamiento y la regulación de las ciudades. La planificación urbana constituye – esencial y básicamente – una competencia urbanística cuyo objetivo y finalidad es la ordenación del territorio y de los centros poblados de forma que, atendiendo al interés general, se propicie un crecimiento orgánico capaz de atender, al máximo, las necesidades básicas de los habitantes.

La Planificación Urbana, atendiendo a lo antes indicado, coadyuvará a superar los conflictos que ocasiona la ocupación del suelo en las ciudades, permitiendo administrar eficientemente las mismas, con miras a alcanzar los objetivos sociales presupuestos. Podemos colegir entonces, que las ciudades, en tanto viven un proceso de cambio y crecimiento constante, requieren de políticas integrales de planificación urbana, a fin de evitar que se produzca un resquebrajamiento entre el uso del suelo urbano y las necesidades básicas de la población que aquél pretende satisfacer.

El planeamiento de las ciudades resulta ser de este modo, sumamente necesario e importante, no solo para diseñar o rediseñar la trama urbana, es decir, para regular las condiciones de su administración, transformación y/o conservación, sino también, para generar un ambiente sano y equilibrado, propicio al desenvolvimiento en el tiempo de las potencialidades de su población.

Las políticas de planificación urbana se materializan o concretan en planes, programas y normas urbanísticas que, en base estrategias, metas, proyectos y

²¹ IBID, Op. Cit, pp. 49.

²² CASTRO – POZO DÍAZ, Hildebrando. Op. Cit, pp. 289.

regulaciones, buscan orientar el desarrollo ordenado de la ciudad, procurando una ocupación sostenible de la misma, mejorar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza urbana, recuperar el medio ambiente y favorecer por consiguiente, las inversiones²³.

Los proyectos y programas de Renovación Urbana en este sentido, constituyen herramientas de la planificación urbana de las ciudades, aplicables al caso del asentamiento de población sobre estructuras ya existentes y en un espacio determinado, por los que se pretende su puesta en valor, a través de intervenciones como la remodelación, la rehabilitación, la conservación, entre otros.

Debemos señalar en este extremo que, al igual que los proyectos y programas de Renovación Urbana, aquellos vinculados con la Expansión Urbana también son considerados instrumentos de la Planificación Urbana, pero destinados al tratamiento de espacios sin estructuras y que se atienden por medio de procesos de habilitación urbana²⁴, no siendo este, el caso materia del presente Trabajo de Tesis.

En lo que corresponde a la Renovación Urbana propiamente dicha, la Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 79° numeral 1.1.2, precisa que es competencia de las Municipalidades Provinciales 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.

A estos efectos, lo expresado en el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana se compatibiliza con lo indicado en la antes referida Ley Orgánica de Municipalidades, inscribiéndose las acciones de puesta en valor de los predios urbanos tugurizados dentro del marco general de los Planes de Desarrollo Urbano, en tanto la Renovación Urbana forma

²³IBID. Op. Cit, loc. Cit.

²⁴ De acuerdo con el artículo 3° numeral 1) de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, la Habilidadación Urbana es el proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas. Adicionalmente, habilitar un terreno implicará disponer de redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones.

parte integrante del plan regulador y de acción del desarrollo urbano de nuestras ciudades.

Al amparo de lo antes expresado, la Renovación Urbana no podría ser entendida más que para coadyuvar al reordenamiento del uso del suelo urbano y al reacondicionamiento territorial de las ciudades, en aras del bienestar social. Las acciones de Renovación Urbana, en este sentido, no serían viables sin tomar en consideración la Planificación Urbana. No podría por ejemplo demolerse un espacio degradado o deteriorado en un área urbana donde solo es permisible la vivienda con una edificación máxima de cuatro pisos, para construirse un edificio de diez pisos.

La coherencia urbana es vital para una convivencia en armonía y para distribuir adecuadamente los espacios para que todos podamos disfrutar del equipamiento de las ciudades de manera igualitaria y ser beneficiarios sin exclusión de los servicios públicos que brinde el Estado.

2.1.4 Modalidades de Intervención

Inicialmente se pensó que el Estado, a través de los proyectos y programas de Renovación Urbana, pretendía la erradicación total de la infraestructura decadente de las ciudades y la devastación de barriadas o de las áreas urbanas degradadas del país.

La intervención estatal se ha previsto actualmente a través de una variedad importante de modalidades de actuación, dirigidas a atender los fines que a continuación se indican:

- La Remodelación, para la modificación de las estructuras de un edificio o de un conjunto urbano para su reutilización, sea con mantenimiento o con sustitución de usos del suelo;
- La Rehabilitación, para la intervención sobre edificios o áreas recuperables, mediante acciones de modernización, reparación, reposición o ampliación de

algunos de sus elementos, así como de los servicios básicos y áreas libres, a fin de restituir sus condiciones de habitabilidad;

- La Reconstrucción, para la demolición total o parcial y la restitución de estructuras de edificios y servicios en conjuntos urbanos, dentro de un planteamiento integral, para dar paso a mejores condiciones del ambiente urbano. Preferentemente aplicable a zonas con un avanzado grado de deterioro, o afectadas severamente por desastres de origen natural o humano;
- La Erradicación, para la eliminación de estructuras o usos del suelo inconvenientes por sus efectos deteriorantes, razones de seguridad física o medio ambientales, y de ocupación indebida de los espacios públicos y;
- La Restauración, para la rehabilitación dirigida preferentemente a inmuebles o espacios de valor urbano- monumental, cuya conservación requiere de un tratamiento especializado para restituir sus características originales sin perjuicio de su aplicación a fines contemporáneos, compatibles con su significado y conservación.

La utilización de cualquiera de las modalidades de intervención antes mencionadas, recogidas en el artículo 11° del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, dependerá necesariamente de la gravedad del deterioro urbano, apreciable éste en el estado de la construcción y de la infraestructura y el equipamiento urbano; de la inminente afectación a la población involucrada, incluyendo asimismo, las zonas de influencia de las áreas turgurizadas; de la pertenencia de estas últimas a Centros Históricos, de la concentración de comercio informal y su crecimiento desordenado en espacios vitales de las ciudades y; de la disponibilidad financiera con que se cuente para llevar a cabo acciones de Renovación Urbana.

Como se puede advertir, la Renovación Urbana se desarrolla a través de toda la gama de la arquitectura (reconstrucciones, nuevas edificaciones, mantenimiento, restauración, etc.), siendo considerada su intervención como una cirugía urbana de

éxito. Es por ello que las experiencias en materia de Renovación Urbana son únicas, cada área sometida a este proceso subsume una realidad distinta a cualquier otra.

Se entienden ahora las razones por las cuales la Renovación Urbana es considerada un proceso continuo y concertado dirigido al nuevo desarrollo, reemplazo y/o mantenimiento de aquellas partes estructurales de una ciudad que se encuentran degradadas, deterioradas y sobreexplotadas, proceso que no está desligado, separado o escindido de la necesidad de proteger el derecho de toda persona a vivir en un ambiente digno y de garantizar urbes eficientes, más humanas, sostenibles y competitivas.

2.1.5 Actores de la Renovación Urbana

Siendo considerada la Renovación Urbana un proceso permanente y continuo de intervenciones sobre la pre existencia física y social de una ciudad, no puede hacerse referencia a una fecha de culminación o finalización exacta del mismo. El envejecimiento de las ciudades con el paso de los años y la aparición de nuevas construcciones en éstas es cíclico, debiéndose a ello las características de permanencia y continuidad identificadas en el proceso antes mencionado.

A diferencia de lo expresado en el párrafo precedente, el inicio de las acciones de Renovación Urbana puede ser claramente identificable en el tiempo, materializándose éstas en la participación de diversos actores que cumplen funciones específicas dentro del proceso de regeneración de la trama urbana.

El desarrollo de programas y proyectos de Renovación Urbana supone la participación de diversos actores de nuestra comunidad, sean personas naturales o jurídicas, recayendo una especial responsabilidad sobre el Gobierno Central, Regional y Local, como encargados de la organización territorial del Estado dentro de sus respectivas jurisdicciones y como canales fluidos para la comunicación con la población sobre asuntos de interés público como el que es materia del presente Trabajo de Tesis.

La ejecución de programas y proyectos de Renovación Urbana, producto de las políticas de gobierno instauradas a estos efectos por los distintos niveles de Gobierno, implica necesariamente la participación de los propietarios, los promotores o los empresarios privados; los ocupantes, sean o no propietarios, y; los organismos no gubernamentales, además, de los Organismos Especializados de los Gobiernos Central, Regional y Local, sean provinciales o distritales, directamente o a través de terceros, al igual que de los Grupos Mixtos conformados por Agentes de los sectores público y privado, según se desprende del artículo 17° del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana.

En particular, es primordial la actuación de los propietarios dirigida al mejoramiento y recuperación social, económica y física de sus predios y la de los ocupantes de áreas tugurizadas, cuya participación se requiere para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales, con el conocimiento de los propietarios. En esta línea, el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, en su artículo 27°, ha abierto canales de comunicación entre ambos a fin de la presentación de las respectivas iniciativas de Renovación Urbana a las autoridades municipales. Así, se prevén las siguientes alternativas:

- Concertación entre ocupantes y propietarios para la ejecución de proyectos. En este caso, los proyectos que se presenten a la Municipalidad serán suscritos por ambas partes y constituirán compromiso de ejecución obligatoria, no significando necesariamente variación alguna en la tenencia del bien.
- Concertación entre ocupantes y propietarios, incluyendo acuerdo para la compra del predio. En este caso, la responsabilidad del propietario concluye en el momento en que se formaliza legalmente la transferencia. En consecuencia, son los ocupantes quienes asumen plena responsabilidad para la ejecución del proyecto una vez que éste sea aprobado por la Municipalidad. Esta es la alternativa de actuación en materia de Renovación Urbana más viable, en tanto el bien queda en manos de quienes más lo valoran y necesitan. Cabe precisar que, el artículo 29° del Reglamento antes citado prevé la posibilidad de la compra del predio tugurizado por

promotores o empresarios privados, en caso los ocupantes de los predios tugurizados no puedan adquirirlo. Los referidos promotores o empresarios privados, según lo expresado en el cuerpo normativo señalado, deberán proponer sobre dichos predios la ejecución de programas y proyectos de Renovación Urbana y asumir todas las responsabilidades establecidas en la normatividad de la materia.

- Falta de concertación entre ocupantes y propietarios, por no estar de acuerdo estos últimos con el proyecto de los primeros. En este caso, está obligado el propietario a expresar sus fundamentos de oposición, en el término de treinta (30) días posteriores a la presentación del proyecto ante la Municipalidad. Las objeciones son evaluadas por ésta, disponiendo la solución correspondiente. Subsana las observaciones y si hubiera acuerdo entre las partes, propietarios y ocupantes asumirán la responsabilidad de la ejecución del proyecto, una vez suscrito, y aprobado por la Municipalidad.

Si el propietario expresa su voluntad de ejecutar unilateralmente acciones de renovación urbana sobre su terreno, tiene un plazo máximo de seis (06) meses para presentar un proyecto alternativo al de los ocupantes, el mismo que será evaluado por la Municipalidad Provincial. Finalmente se procederá a la concertación necesaria con los ocupantes y al establecimiento del plazo de ejecución del proyecto aprobado.

Si cumplido el plazo, el propietario no propone su proyecto alternativo, los ocupantes tienen expedito su derecho para presentar su propio proyecto para el predio que ocupan, limitado sin embargo a la rehabilitación y mejoramiento de las condiciones habitacionales, sobre todo por razones de seguridad física²⁵.

²⁵ De acuerdo con el artículo 6° de la Ordenanza N° 1157, que aprobó el procedimiento para la declaración de inhabitabilidad y determinación de la condición de ruinoso y/o tugurizado de los inmuebles ubicados en el Centro Histórico y en el Cercado de Lima, los ocupantes, cuando los hubiera y previa conformidad de por lo menos el 75% de los mismos, deberán presentar a la Municipalidad un proyecto que como mínimo elimine las condiciones de riesgo del inmueble y revierta la condición de inhabitable.

Estando a lo mencionado, las acciones de Renovación Urbana solo podrán llevarse a cabo mediante acuerdos entre ocupantes y propietarios de los predios tugurizados, presentándose la concertación o conciliación de ambas partes como un requisito insoslayable para el éxito de programas y proyectos de puesta en valor de áreas degradadas de las ciudades de nuestro país.

Como se puede advertir, la Renovación Urbana exige una participación abierta y no excluyente de diversos actores de nuestra comunidad; poniendo el Estado especial énfasis en las tareas y funciones que le competen a los propietarios y a los ocupantes de las áreas urbanas tugurizadas, dirigidas a acabar con tantos años de vida miserable e inhumana en nuestro país.

2.1.6 Financiamiento e Incentivos a la Renovación Urbana

Las acciones de Renovación Urbana requieren necesariamente de inversión, de financiamiento, para poder ser exitosas.

El Estado ofreció a propietarios, promotores, empresas constructoras y grupos organizados de pobladores facilidades para acudir a cualquiera de los sistemas de financiamiento legalmente establecidos, a fin de poder ejecutar proyectos de Renovación Urbana.

En esta línea, se previó la emisión de Bonos por parte de las empresas de construcción del sector privado, hasta por un monto equivalente al 20% del capital de la empresa emisora, para su colocación en el mercado; facultándose igualmente, a las Cajas de Ahorro y Crédito Municipal a otorgar créditos a propietarios e inquilinos, mediante garantía prendaria con intereses preferenciales y al más largo plazo y; a los Bancos Comerciales, a otorgar créditos con Letras Hipotecarias, utilizando el mismo interés preferencial.

El otorgamiento por parte del Estado de facilidades para el financiamiento de programas y proyectos de Renovación Urbana estuvo acompañado de un régimen de incentivos dirigido a destinar un porcentaje de los recursos del Fondo Nacional de

Vivienda - FONAVI a Proyectos de Destugurización, recursos recuperables y aplicables contra garantía hipotecaria de terrenos e inmuebles que posibiliten la capitalización de la inversión en proyectos de Renovación Urbana. Del mismo modo, el regimen de incentivos en esta materia apostó por la promoción y ejecución por parte de la Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE de proyectos de habilitación urbana, núcleos básicos y vivienda de alta densidad, para su adjudicación a las familias que, siendo o no aportantes al FONAVI, deban ser reubicadas por efecto de acciones de Renovación Urbana en los terrenos del Estado que se encuentren libres o subutilizados o en terrenos que aporte la Municipalidad Provincial correspondiente.

Incluso se incentivó a las personas naturales o jurídicas a realizar inversiones en acciones de Renovación Urbana, exonerándolas por un plazo de diez años, a partir de la culminación de las obras de cada Proyecto, de la obligación tributaria creada a favor del Banco de la Vivienda del Perú a que se refiere el Decreto Legislativo N° 540 de fecha 03 de octubre de 1989, y del pago del cincuenta por ciento (50%) por concepto de Aporte al Fondo de Ampliaciones que establece la Ley General de Electricidad.

Los beneficios e incentivos creados por el Estado, si bien constituyeron una buena intención por generar inversión en Renovación Urbana, se apoyaron o en normatividad derogada, como sucede con el Decreto Legislativo N° 540, que quedó sin efecto por Decreto Ley N° 25702 del 02 setiembre 1992, o en programas de vivienda impulsados por empresas liquidadas.

Lo expresado en el párrafo precedente hizo que las medidas tomadas por el Estado para invertir en Renovación Urbana fueran inaplicables a casos concretos e inútiles a los fines que perseguían, volviendo igualmente ineficaz en este aspecto a la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento que desarrollaron este aspecto puntual de financiamiento e incentivos a la Renovación Urbana dentro de su texto.

Una de las razones de la carencia de programas y proyectos de Renovación Urbana se debe principalmente a problemas económico financieros, ya que las

acciones en esta materia suponen un gran esfuerzo de inversión en la regeneración de las estructuras urbanas. Implementar incentivos y establecer una política de beneficios que vuelvan atractivos los programas y proyectos de Renovación Urbana en todas las ciudades de nuestro país es entonces, una necesidad imperiosa en la actualidad.

2.2 Experiencias de Destugurización con fines de Renovación Urbana

La Renovación Urbana de las ciudades ha sido concebida como un mecanismo capaz de mejorar la distribución de los recursos en las ciudades, ya sea a través del aumento del valor de la propiedad, de las mejoras públicas instaladas o de la estética y valores culturales de las comunidades planificadas²⁶.

En esta línea, la Renovación Urbana viene a presentar ventajas insuperables en todos los aspectos de su intervención, pudiendo mencionar a manera de ejemplo la reducción de la criminalidad, la extinción de los focos de enfermedades, la disminución de los niveles de contaminación y atraso; una mejor y mayor recaudación tributaria; la prestación ordenada de los servicios públicos; la promoción de inversiones sobre la ciudad y; la creación de trabajo y viviendas productivas. Es por ello que la Renovación Urbana es vista y entendida hoy en día como una cirugía de éxito de las ciudades.

En atención a lo expresado en el párrafo precedente, se han identificado una serie de actuaciones del Estado dirigidas a materializar acciones de Renovación Urbana en diferentes áreas degradadas de nuestro país.

Así, el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980, Volumen 5 sobre Renovación Urbana, si bien fue elaborado el año 1972, antes que entrara en vigencia la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, determinó como áreas de intervención con fines de Renovación Urbana nueve zonas de Lima Metropolitana, con el objeto que sirvan como áreas

²⁶ MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA. Op. Cit., pp. 5.15.

representativas de otras con similares características en cuanto al fenómeno de tugurización. Éstas son²⁷:

- Área de Intervención N° 1 o de Emergencia: comprendida entre la Av. Comandante Espinar (Barrios Altos) y el Puente del Ejército, sobre la ribera izquierda del Río Rímac; y, abarca adicionalmente, una franja de la ribera derecha del mencionado Río Rímac, entre los Puentes Ricardo Palma y Santa Rosa, en el Distrito del Rímac. Es considerada un Área de Emergencia por presentar las peores condiciones de tugurización, hacinamiento, promiscuidad, deterioro y vestustez de estructuras físicas, con evidente peligro para la salud de los pobladores y con peligro moral para la niñez, dados los altos índices de criminalidad de la zona (Zona Martinete y la Huerta Perdida). Esta Área de Intervención forma parte de una zona monumental, asentada en la zona de defensa del Río Rímac, siendo el uso del suelo predominantemente de vivienda y constituyéndose en su oportunidad en un área problema de la ciudad desde el punto de vista urbanístico.
- Área de Intervención N° 2: se encuentra ubicada en el Distrito del Rímac, en la zona de la Alameda de los Descalzos. Esta Área de Intervención presenta un alto índice de tugurización, un uso de suelo concentrado en vivienda y comercio y un bajo costo actual del suelo.
- Área de Intervención N° 2 – A: corresponde esta área a la zona central del casco urbano del puerto del Callao. El uso del suelo estuvo repartido entre vivienda, comercio, oficinas públicas y privadas. Posee una alta incidencia de áreas decadentes y deterioradas de uso comercial, es una zona obsoleta, aunque presenta un alto valor económico del suelo actual y con proyección de una mejor valorización futura.
- Área de Intervención N° 3: esta área pertenece a la zona conocida como Barrios Altos, Cercado de Lima, y está asentada en la parte monumental de

²⁷ IBID, Op. Cit, pp. 5.81 – 5.90.

Lima Metropolitana. Presenta una marcada obsolescencia y decadencia de sus estructuras físicas, teniendo el suelo un uso diversificado entre vivienda y comercio.

- Área de Intervención N° 3 – A: Se encuentra dentro del área de la jurisdicción política de la Provincia Constitucional del Callao. El uso del suelo es residencial y tiene una alta incidencia de tugurización, del tipo conocido como corralón. El valor del suelo es relativamente bajo.
- Área de Intervención N° 4: esta área se encuentra dentro del Barrio denominado La Aurora, la misma que se superpone con el Área de Intervención N° 1. Es una zona antigua con un uso del suelo diversificado entre vivienda, comercio, oficinas y pequeña industria. Posee un alto valor económico actual y futuro, con gran incidencia de propiedades de la iglesia, de la Beneficencia y de otras entidades, presenta problemas de tugurización y marcada obsolescencia.
- Área de Intervención N° 5: está limitada por las avenidas Grau, Roosevelt y Paseo de la República, con un uso del suelo con fines de vivienda, comercio, oficinas y pequeña industria. Ocupa un área privilegiada y forma parte de una zona que integraría las zonas definidas como núcleos de tipo administrativo para conformar un eje virtual: Palacio de Gobierno, Palacio de Justicia y Avenida Salaverry, que sería el correspondiente a un Centro Cívico Metropolitano. Presenta un alto valor económico actual y futuro, una alta incidencia de estructuras decadentes y posee una ubicación estratégica como área de impacto para otros programas de Renovación Urbana.
- Área de Intervención N° 6: Corresponde a una zona ubicada en Surquillo, en el área del Mercado de Abastos N° 2 y alrededores. El uso del suelo está repartido entre vivienda, comercio y pequeña industria y tiene incidencia de tugurización, presentando el suelo un alto costo.
- Área de Intervención N° 7: Se encuentra dentro del Distrito de La Victoria, en el Barrio de El Porvenir. Es un área de tugurios sui generis, porque está

conformada en su mayoría por los llamados Tugurios de Azotea, en edificios de concreto armado. Esta zona presenta un alto índice de hacinamiento y promiscuidad, falta de ventilación, luz y otras insalubridades.

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima – Callao 1990 – 2010, en el numeral 7.3.1 del Ítem VII.7, de la Parte III del mismo, identificó por su parte, treinta y nueve (39) Áreas Deterioradas en diferentes distritos de Lima, llámense Comas (Urbanización La Pascana), San Martín de Porres (Avenida Zarumilla y Urbanización Perú), El Agustino (Avenida José de la Riva Agüero y Cerro El Agustino), Rímac (Rímac Monumental, Rímac Antiguo y Cerro San Cristóbal), Cercado de Lima (Lima Cuadrada, Calle Monserrate, Barrios Altos, Avenida Roosevelt y Lima Industrial), Breña (Urbanización Breña y Calle Azcona), Lince (Avenida Canevaro y Calle Merino), La Victoria (Urbanización El Porvenir, La Parada y Urbanización Cerro El Pino), Pueblo Libre (Pueblo Libre Antiguo y Cueva – hoy Avenida Juan Valer Sandoval), Jesús María (Avenidas General Garzón y José Plaza y las Calles Huáscar y Hermilio Valdizán), San Luís (San Jacinto), Magdalena del Mar (Jirones Francisco Gonzáles Pavón y Diego de Agüero, Hospital Larco Herrera y El Malecón), San Miguel (Avenidas Libertad, Lima, Costanera y los límites distritales con Magdalena y La Perla), Surquillo (delimitada por la Vía Expresa y la Avenida República de Panamá, por el norte con la Avenida Domingo Orué y por el sur, con la Avenida Andrés Avelino Cáceres), Miraflores (Avenida Santa Cruz), Santiago de Surco (Surco Antiguo), Barranco (Barranco Monumental y Urbanización Tejada Alta), Chorrillos (delimitada por las Avenidas Alejandro Iglesias, Carlos Gil y Panamá y; Armatambo), Callao (Callao Monumental, Avenida Dos de Mayo y Barracones), Bellavista (comprende dos zonas, la primera delimitada por las Calles Comandante Espinar, Bolognesi, Maranga y el límite distrital y la segunda, por Víctor Fajardo, Comandante Espinar, Nicolás Piérola y Colina) y La Perla (delimitada por la Avenida La Paz, Jirón Washington y Avenidas Santa Rosa y Costanera).

Como se puede advertir, el Estado ha identificado diversas áreas urbanas deterioradas, en el caso particular de Lima, sin embargo, ello no se ha traducido en una solución puntual a las mismas, que vienen deteriorándose cada vez con mayor

celeridad, áreas que no han merecido si quiera la elaboración de proyectos y programas de Renovación Urbana que permitan rescatarlas de su total destrucción.

A nivel nacional, sucede lo propio. Son pocos los estudios y proyectos que se han traducido en programas y proyectos de Renovación Urbana. De acuerdo con el antes mencionado Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980²⁸:

Los Estudios de Planes Reguladores como el de Chimbote (1961), Arequipa (1963), Sullana (1969), Trujillo (1967), Mollendo (1966), Huancavelica (1967) y otros alcanzan hasta la identificación de áreas de intervención con fines de Renovación Urbana.

Como consecuencia de estas calificaciones generales, se produjeron los proyectos de la ex Junta Nacional de la Vivienda en “El Acero” de Chimbote, y La “Casa Rosada” en Arequipa.

Uno de los factores que impidieran la concreción o materialización de la actuación del Estado a través de programas y proyectos de puesta en valor de espacios urbanos identificados como obsoletos, degradados y tugurizados en su oportunidad fue la inexistencia hasta el año 1990 de un dispositivo legal que conjugara los diferentes aspectos que engloba la Renovación Urbana en un único cuerpo normativo.

La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana fue publicada en el año 1991 y reglamentada en el año 1995. Si bien satisficieron la necesidad evidenciada en el párrafo precedente, se desarrollaron en el Centro de Lima y sus zonas contiguas escasos programas y proyectos de Renovación Urbana.

Así, podemos llamar la atención sobre el programa de destugurización de inmuebles en estado ruinoso en el Cercado de Lima y zonas aledañas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-96-PCM del 20 de agosto de 1996. Este dispositivo tuvo

²⁸IBID. Op. Cit., pp. 5.27.

como fin, tal como se aprecia de su artículo 1º, trasladar progresivamente a los ocupantes de dichos inmuebles a otros que el Estado construya para este propósito.

De acuerdo con el artículo 2º del referido Decreto Supremo, el Programa de Destugurización se planeó en doce (12) inmuebles ubicados en el Cercado de Lima, de propiedad de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima Metropolitana o bajo la administración de la misma, calificados por el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, en riesgo de colapso. De este modo, en el artículo 3º de la norma precitada, se autorizó a la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima Metropolitana a adjudicar en forma directa y a título oneroso 226 departamentos de vivienda del Conjunto Habitacional "Gran Mariscal Don Luis José de Orbegoso", ubicado en la manzana "J" de la Urbanización Palomino del Cercado de Lima, a los ocupantes actuales de los inmuebles en estado ruinoso.

Otro caso puntual en esta materia lo constituye el Proyecto Piloto de Vivienda Martinete en Barrios Altos, propuesto en el Gobierno de Alejandro Toledo. Dentro del marco del Decreto Supremo N° 019-2002-MTC del 10 de mayo del 2002, que creó el Programa de Proyectos Piloto de Vivienda con el objeto de ejecutar proyectos de vivienda a nivel nacional dirigidos a proponer nuevos procedimientos técnicos en los procesos de habilitación urbana y de edificación, a fin de incorporarlos en la normativa urbana, se emitió la Resolución Ministerial N° 267- 2002-MTC/15.01 del 14 de mayo del 2002. Mediante esta Resolución se autorizó al Viceministerio de Vivienda y Construcción a la ejecución del "Proyecto Piloto de Vivienda Martinete", en un terreno de propiedad del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con el objeto de ejecutar un programa de vivienda con fines de destugurización y Renovación Urbana en el Centro Histórico de Lima.

En los dos casos antes mencionados, las experiencias de destugurización no fueron del todo satisfactorias, cuestionándose la adjudicación de las viviendas construidas a familias no residentes de los tugurios objeto de Renovación Urbana sino a familias residentes de barrios aledaños que cubrieron los gastos por este concepto.

El Conjunto Habitacional La Muralla, por su parte, es el resultado del denominado Primer Programa Municipal de Renovación Urbana en el Centro Histórico de Lima, implementado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en predios de su propiedad. Este Programa se inició con la identificación como Microzonas de Tratamiento, según Decreto de Alcaldía N° 161 del 20 de setiembre del 2003, de siete predios de propiedad municipal ubicados en la zona de máxima protección del Centro Histórico de Lima, encontrándose entre éstos aquel sito en el Jr. Ancash N° 223-255 esquina con Jr. Lampa N° 101-107, 104-118, 126-130 y 134-142, Cercado de Lima.

El elevado índice de deterioro y de posible colapso de las estructuras de las viviendas construidas en el inmueble indicado en el párrafo precedente, así como su ocupación por población en extrema pobreza y marginal respecto al sistema financiero tradicional, fueron las características identificadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima que la llevaron a la puesta en valor del mismo, teniendo en cuenta asimismo, su calificación de inmueble de valor monumental.

La edificación del Conjunto Habitacional La Muralla siguió las pautas de actuación ofrecidas por la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento. Así, las familias que originariamente ocuparon el antes referido inmueble municipal fueron realojadas en las viviendas temporales construidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre predios igualmente de su titularidad, ubicados en la Av. República de Panamá 6925 – 6931 y en la Av. Catalino Miranda 127 –129, del Distrito de Santiago de Surco– Lima.

De las ciento diez (110) familias ocupantes del inmueble municipal en mención, veinte (20) renunciaron a todo derecho a una vivienda renovada, siendo beneficiadas (70) familias con un departamento dentro del Conjunto Habitacional La Muralla. Las veinte (20) familias restantes que no calificaron al Programa Municipal de Renovación Urbana se encuentran en evaluación para su posible incorporación en el Programa de Renovación Urbana a desarrollarse el año 2010 en el inmueble municipal ubicado en el Jr. Cañete N° 100, Cercado de Lima.

El Conjunto Habitacional La Muralla fue financiado con recursos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del Fondo Municipal de Renovación y Desarrollo Urbano - FOMUR²⁹, administrado por la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima SA – EMILIMA SA, y con recursos del Fondo MIVIVIENDA, a través del Bono Familiar Habitacional, que constituye una ayuda económica directa otorgada por el Estado por única vez a un Grupo Familiar Beneficiario como complemento de su ahorro para facilitar el acceso a una vivienda de interés social.

En este sentido, las Escrituras Públicas de Compra Venta y Constitución de Hipoteca fueron celebradas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, por intermedio de EMILIMA SA, la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima y los beneficiarios de los departamentos que conforman el Conjunto Habitacional La Muralla. El precio total de estos últimos, incluido IGV, ha sido previsto en S/. 33,500.00; alcanzando el valor del Bono Familiar Habitacional la suma de S/. 13,400.00. La cuota inicial asumida por los ocupantes que calificaron a los beneficios del Estado fue del 10% del precio antes señalado, es decir S/. 3,350.00, desembolsando la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima a estos efectos, el

²⁹ El FOMUR, de acuerdo a su norma de creación, Ordenanza N° 237 del 20 de octubre de 1999, tiene por objetivo promover y participar en el financiamiento de programas de viviendas económicas, orientadas a la población de escasos recursos y de programas de vivienda económicamente rentables, con la participación de inversionistas privados; promover y apoyar el financiamiento de proyectos de interés comercial, con la participación de inversionistas privados y; financiar proyectos de equipamiento urbano, orientados a lograr un mayor valor de los espacios intervenidos y, otros inherentes a los fines que coadyuven a la Renovación Urbana en Lima Metropolitana, priorizando el área que corresponde al Centro Histórico y el Cercado. Los recursos de dicho Fondo están constituidos con los aportes obligatorios que deben efectuar las habilitaciones urbanas en la Provincia de Lima; los ingresos generados por la participación del sector privado en el desarrollo de inmuebles de propiedad municipal; el total del valor de venta o de los instrumentos financieros generados por los inmuebles que aporte la Municipalidad Metropolitana de Lima a la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima SA - EMILIMA S.A., administradora del FOMUR; otros ingresos que la Municipalidad Metropolitana de Lima pueda transferirle; los ingresos generados por la venta de predios municipales mejorados y vendidos a sus actuales inquilinos; los ingresos por plusvalía generados por mejoras urbanas, implementadas por el Programa de Renovación y Desarrollo Urbano; los demás ingresos generados por operaciones financieras del FOMUR; los aportes concertados de las Municipalidades Distritales, con fines de renovación y desarrollo urbano y; otros aportes, donaciones e inversiones que se obtenga del sector público o privado, nacional o internacional. El Fondo en mención es de aplicación únicamente a la provincia de Lima y financia principalmente el desarrollo de proyectos de Renovación Urbana en terrenos de propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

saldo de precio, de S/. 16,750.00, que los beneficiarios deberán cancelar en un plazo de diez (10) años³⁰.

A la fecha, los departamentos del Conjunto Habitacional La Muralla están ocupados en su totalidad por sus beneficiarios, salvo dos de ellos, que han sido recientemente construidos debido al proceso judicial de desalojo seguido contra sus ocupantes que impidió una acción municipal inmediata al respecto.

El Primer Programa Municipal de Renovación Urbana no solo cumplió con destugurizar un área de vital importancia de nuestra Ciudad Capital, sino que también, la población residente de los predios intervenidos fue³¹:

- Debidamente capacitada y participó directamente en la demolición de sus tugurios, en la edificación de sus nuevas viviendas y en la restauración de la zona monumental circundante. Formaron parte de los equipos de carpintería, yesería y albañilería, habiendo pagado la Municipalidad Metropolitana de Lima más de 10,000 jornales a las familias residentes.
- Traslada a alojamientos temporales en terrenos municipales, mientras se efectuaba la construcción de sus viviendas. Alojamientos que contaron con ambientes comunes tales como comedor, guardería para niños, biblioteca, sala de estar, oficinas administrativas, salas de reuniones del comité de gestión, área de juego para niños y de recreación, lavandería – tendal, servicios higiénicos y depósitos.
- Asistida a través de programas de atención médica, legal, psicológica, capacitación en talleres productivos y desarrollo de actividades de esparcimiento que incluye incluso el traslado de los niños desde la zona de realojamiento a sus colegios ubicados en el Centro Histórico de Lima.

³⁰ El precio de los departamentos en cuestión no incluyó el costo de los terrenos sobre los cuales éstos fueron edificados, los mismos que supusieron su reforzamiento estructural y complejos trabajos de ingeniería por cuenta y costo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

³¹ MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Plan Estratégico para la Recuperación del Centro Histórico de Lima 2006 - 2035. Disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/Descarga/Informacion%20Institucional/PLAN%20ESTRATEGICO%20PROLIMA%202006%20-%202035.pdf>.

- Beneficiada con becas para la formación de técnicos especialistas en restauración de inmuebles monumentales, dentro de los programas de capacitación y especialización de la Escuela Taller de Lima y la Agencia de Cooperación Española.

Esta obra municipal ha sido cuestionada igualmente, por la variación en la edificación de viviendas en lotes a departamentos en edificios y por la entrega de los mencionados departamentos sin las obras interiores. No obstante ello es la que más se ha acercado a un verdadero proceso de revalorización social y económica de las familias ocupantes de tugurios y a la recuperación inmobiliaria y del Patrimonio Histórico Monumental del Centro Histórico de Lima.

A la fecha la Municipalidad Metropolitana de Lima viene desarrollando un Programa Municipal de Renovación Urbana en otro predio de su propiedad, ubicado en el Jr. Cañete N° 100, Cercado de Lima. Así, éste ha sido identificado en su oportunidad como Microzona de Tratamiento por Decreto de Alcaldía N° 161 del 20 de setiembre del 2003, procediéndose a empadronar a sus ocupantes. Los que no tienen doble propiedad, no reportan deudas ante el sistema crediticio, no están registrados en INFOCORP y no tienen juicio pendiente con la referida Comuna han sido trasladados a las viviendas temporales de Santiago de Surco antes mencionadas, siendo evaluados actualmente por el Fondo MIVIVIENDA para el otorgamiento del respectivo Bono Habitacional Familiar.

Se advierte de las Experiencias de Destugurización antes mencionadas que, éstas podrán multiplicarse en la medida que exista inversión privada y pública, se cuenten con áreas de contingencia para desplazar a la población mientras se pone en valor sus viviendas, se desarrollen programas de soporte complementarios a las labores de Renovación Urbana, de tipo social y económico, y sobretodo, se encuentren claramente definidos los derechos de propiedad de los inmuebles sobre los cuales se ejecutarán trabajos de remodelación, restauración, recuperación, etc.

La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento, tal cual han sido concebidos y desarrollados, han tenido aplicación puntual al caso de predios urbanos tugurizados e identificados como

Microzonas de Tratamiento, que se encuentran debidamente inscritos en los Registros Públicos; cuyos propietarios han sido claramente identificados, poseyendo éstos plenas capacidades de disposición sobre sus bienes y presupuesto suficiente para ponerlos en valor, habiendo manifestado su plena disposición para ejecutar obras de Renovación Urbana en este sentido.

Los requisitos que exige la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento para destugurizar las áreas degradadas de las ciudades de todo el país pueden ser cumplidos en la mayoría de los casos por el Gobierno Central o Local, por la Beneficencia Pública, las Universidades Nacionales e incluso, por la Iglesia, y respecto de bienes bajo su titularidad, mas no necesariamente por quienes habitan tugurios ubicados sobre propiedad privada, que constituyen la mayoría de casos en nuestro territorio, como se detallará a continuación.



3. Derecho de Propiedad y Renovación Urbana: La Problemática

La ejecución de programas y proyectos de Renovación Urbana sobre áreas urbanas degeneradas tiene un impacto directo sobre su mercado inmobiliario. La pregunta a plantearse es quién o quiénes van a beneficiarse con estos trabajos.

Diferentes son los intereses en juego en este tema, unos pueden resultar armoniosos, otros por el contrario, conflictivos o contrapuestos.

Los propietarios en definitiva poseen intereses distintos a los de los inquilinos. Los intereses de los inversionistas públicos o privados difieren de los intereses de las Municipalidades Provinciales o Distritales. A los propietarios interesará aumentar sus alquileres; a los poseedores o inquilinos de bajos ingresos, permanecer en las viviendas que ocupan; a los inversionistas, mejorar la infraestructura colectiva y asegurarse réditos importantes y; a los Gobiernos Locales, mejorar gradualmente la base de los impuestos locales.

Dentro de este panorama, el Derecho de Propiedad juega un rol sumamente importante, puesto que determinará qué intereses serán satisfechos en el marco de la Renovación Urbana.

A la fecha sin embargo, este derecho fundamental de la persona viene presentando serias limitaciones a la puesta en valor de los predios urbanos tugurizados de titularidad privada de todo el país, que impiden la toma de medidas concretas de orden físico, legal, económico y social propias de la Renovación Urbana y la satisfacción de los intereses en juego antes mencionados en este proceso de regeneración de la trama urbana en el país.

3.1 Situaciones de Conflicto

La Propiedad, como todo derecho subjetivo, constituye una facultad que permite desplegar un haz de comportamientos sobre una “entidad” (material o inmaterial) y obtener por parte de los sujetos de derecho un provecho, ventaja o utilidad³². Se dice igualmente, que “la propiedad es una de las formas que utiliza el Derecho para regular ciertas relaciones sociales, es un mero instrumento para normar y sistematizar ciertos derechos y obligaciones concretos, de manera coherente”³³.

La propiedad, tal como ha sido concebida y consagrada en la Constitución Política del Perú, es reconocida dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico como un derecho fundamental de la persona. Sin embargo, la escasez de ingresos económicos y la existencia de barreras burocráticas estatales ha llevado a un gran número de nuestra población a alejarse de todo proceso de formalización de la propiedad respecto de los bienes que ocupan, lo que ha devenido inevitablemente en la sobreexplotación de recursos escasos que, como en el caso de los bienes inmuebles, ha conllevado a su degradación y empobrecimiento, empobreciendo a su vez, a quienes los habitan, tanto física como moralmente.

Los costos de esta situación vienen siendo asumidos lamentablemente por todos, quienes vemos cada vez más cercana la desaparición de toda armonía urbana y de gran parte de nuestra historia plasmada en numerosas ciudades de nuestro país.

La concertación entre propietarios y ocupantes, en este contexto, como requisito sine qua non para la intervención sobre predios degradados de una ciudad, a través de acciones de Renovación Urbana, se convierte en un callejón sin salida.

No habiéndose contemplado la falta de definición de las titularidades de dominio de los bienes que van a ser objeto de intervención y/o tratamiento; la ausencia de interés de los propietarios para llevar a cabo estos trabajos sobre sus

³² ESCOBAR ROZAS, Freddy. «Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad: análisis crítico del artículo 923 del Código Civil». *Ius et veritas*. Año 11, No. 22, 2001, pp. 109.

³³ TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. «La transformación del Derecho de Propiedad». *Derecho/Pontificia Universidad Católica del Perú* -- No. 33, 1978, pp. 76 – 77.

bienes, sea porque someterse a la normatividad sobre edificaciones y habitabilidad de viviendas le exigiría reducir el número de espacios a alquilar y por ende, su recaudación; sea porque no tienen recursos económicos suficientes para mantener habitables sus bienes o porque éstos vienen siendo ocupados por usurpadores o precarios, con quienes sigue sendos procesos judiciales o; la existencia de una pluralidad de propietarios incapaces de llegar a acuerdos sobre el destino de los inmuebles materia de legado de sus antecesores, la Renovación Urbana de las urbes del Perú se ve lejana y hasta improbable en un futuro cercano.

La problemática descrita en el párrafo precedente se presenta en una serie de inmuebles ubicados en el Centro Histórico de Lima como se observa en la Casa de Felipe Pinglo, ubicada en el Jirón Junín N° 1454, Cercado de Lima; en el Buque de Barrios Altos, ubicado en la Cuadra 9 del Jr. Junín, Cercado de Lima; en la Casa de las Columnas, ubicada en el Jr. Conde de Superunda N° 316, Cercado de Lima; la La Casa Bolívar, ubicada en el Casco Urbano, a una cuadra de la Plaza Mayor y; en la Quinta San Martín, conocido también como Pasaje Tayacaja, que une los Jirones Angaraes y Tayacaja en el Barrio de Monserrate del Cercado de Lima. Todos estos inmuebles tienen como denominador común el encontrarse tugurizados, con ocupantes empobrecidos, que no cuentan con recursos que les permitan efectuar la búsqueda de sus propietarios o que presentan situaciones de tensión con estos últimos.

Esta realidad se repite en distritos como el Rímac, Distrito respecto del cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, en mérito al Proyecto de Capitalización y Desprecarización de la Propiedad Urbana. Diagnóstico de la Precarización de la Propiedad Urbana, desarrolló en Marzo del 2005 el denominado Estudio de Tipologías de Poseedores en Precarización, Soluciones Espontáneas sobre Propiedad y Procedimientos en el Distrito de El Rímac³⁴.

En este documento se advierten los severos problemas de precarización de los derechos de propiedad de sus casas, casonas y quintas, señalándose que “en

³⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Estudio de Tipologías de poseedores en precarización, soluciones espontáneas sobre propiedad y procedimientos en el distrito de El Rímac. Marzo, 2005. Disponible en: <http://www.ielis.org/pdf/elrimac.pdf> (Revisado el 19 de noviembre de 2009).

muchas partes del distrito no existen propietarios y que el uso económico del enorme potencial que cobijan sus inmuebles como activos prediales, actualmente es cercano a cero”. Así, se precisa que el Distrito del Rímac se caracteriza por la carencia de titulares de dominio claros, por la presencia de más de 700 unidades de vivienda de propiedad de la Beneficencia, la inmovilización de sus inmuebles como consecuencia de la declaratoria de monumentalidad de muchos de ellos (112 inmuebles calificados como “monumentos”) y la existencia de procedimientos sobre propiedad engorrosos y excesivamente onerosos.

De conformidad con el Estudio en mención, el Rímac Histórico, ubicado entre las avenidas Prolongación Tacna, Vía de Evitamiento y el límite del Distrito con la zona de los asentamientos humanos, es la zona más antigua del distrito y está conformada por inmuebles de más de cien años de construcción, muchos de los cuales han sido declarados monumentos históricos por el Instituto Nacional de Cultura (INC). En el Rímac Histórico se encuentra el mayor número de poseedores de inmuebles en estado ruinoso y abandonados por sus antiguos propietarios. La situación es similar en El Rímac Antiguo, que se encuentra ubicado entre la avenida Prolongación Tacna, calle Ramón Espinoza y las avenidas Morro de Arica y Francisco Pizarro. En esta zona, a decir del Estudio en mención, los inmuebles son poseídos por individuos que carecen de título para ocupar los mismos. Estas personas, en la mayoría de casos, son descendientes de antiguos arrendatarios o poseedores de mala fe desde el inicio de su posesión, es decir, han ocupado la vivienda sin tener ningún vínculo con el anterior poseedor.

Al igual que en la Ciudad Capital, la tugurización y la precarización de la propiedad se extiende en Departamentos como Huancayo, donde el PNUD ha efectuado a su vez, dentro del marco del Proyecto de Capitalización y Desprecarización de la Propiedad Urbana. Diagnóstico de la Precarización de la Propiedad Urbana, el Estudio de Soluciones Espontáneas sobre Propiedad y Procedimientos en la Ciudad de Huancayo³⁵. En el referido Estudio se indicó que los poseedores tienen más de veinte años de posesión, cuyo derecho se sostiene en

³⁵ IBID. Estudio de Soluciones Espontáneas sobre Propiedad y Procedimientos en la Ciudad de Huancayo .Marzo, 2005. Disponible en: <http://www.ielis.org/pdf/huancayo.pdf> (Revisado el 19 de noviembre de 2009).

documentos privados, valga precisar, en documentos extendidos entre las partes o con participación de algún tercero, pero sin que posean mérito suficiente frente al Registro. Estos poseedores mantienen su condición de precariedad maniatados por los costos excesivos y procedimientos engorrosos para obtener licencias de construcción, ampliación y subdivisión formal.

Teniendo como referente los casos antes citados, a continuación detallaremos cada una de las situaciones que enfrenta actualmente la legislación nacional en materia de Renovación Urbana que la hacen inaplicable lamentablemente a casos de viviendas en peligro de colapso inminente, tugurizadas, hacinadas y precarias, establecidas sobre propiedad privada, cuya recuperación, rehabilitación o destrucción, no es solo de interés de un determinado grupo humano sino de la población en general y de la ciudad en su conjunto.

3.1.1 El propietario no identificado o identificable

El Derecho de Propiedad no ha sido creado en un solo acto ni por una sola persona. Éste ha sido construido muy por el contrario, en un proceso compuesto por diversos actos y con la participación de diversos actores. Así, el Derecho de Propiedad se ha venido consolidando con el paso del tiempo, pudiendo identificar tres fases importantes en su desarrollo: la invasión, el otorgamiento de títulos de propiedad y la inscripción de estos últimos en los Registros Públicos.

Muchos predios tugurizados de nuestro país, como se puede evidenciar, se encuentran inmersos dentro de la primera fase de consolidación del Derecho de Propiedad, por haber sido ocupados por personas que en su oportunidad los invadieron sin mayor oposición del Estado o de sus propietarios.

Dichas invasiones han sido posibles la mayoría de las veces por la existencia de viviendas abandonadas, debido a los reducidos ingresos económicos de sus propietarios que impidieron mantenerlos en posesión o por el fallecimiento de los mismos. Los siniestros y los desastres naturales que han dejado una vivienda derruida y en muchos casos en escombros, y la existencia de un mercado local

dirigido a una población pauperizada con frecuentes problemas de falta de pago y elevada morosidad, causando con ello una débil rentabilidad de los inmuebles degradados, han hecho igualmente que los propietarios con título inscrito o simplemente con un título válido enrumben por la presión social y económica hacia otros destinos, dejando sus bienes fuera de resguardo y presa fácil de los invasores.

El abandono al que se hace referencia en el párrafo precedente no se entiende únicamente a nivel de una unidad inmobiliaria. La problemática en este campo se extiende a todo un edificio o a toda una cuadra o una manzana, que se ven desolados por el recrudecimiento de la delincuencia, la criminalidad y la falta de seguridad, producida por el hacinamiento de las viviendas y la pobreza de las mismas. Podemos mencionar como caso emblemático el Centro Histórico de Lima que durante muchos años permaneció en la oscuridad antes de emprenderse trabajos de recuperación de este espacio vital para los peruanos.

Las causas posibles de abandono que motivan las invasiones se observan entonces, en función a los actores, al marco físico y ambiental, al contexto inmobiliario y territorial, a la dinámica económica, y al marco social y demográfico³⁶.

Esta situación de abandono en que se encuentran muchos inmuebles en el Perú y la falta de conocimiento de paradero conocido de sus propietarios viene a constituirse en una limitante a las acciones de Renovación Urbana sobre los bienes que se pretenden recuperar, por cuanto sin el consentimiento del propietario no está permitido construir sobre sus bienes, salvo se atengan a las consecuencias previstas en el artículo 943° del Código Civil sobre edificaciones en terreno ajeno de mala fe, que dispone que, cuando se edifique de mala fe en terreno ajeno, el dueño puede exigir la demolición de lo edificado si le causare perjuicio, más el pago de la indemnización correspondiente o hacer suyo lo edificado sin obligación de pagar su valor. En el primer caso la demolición es de cargo del invasor.

³⁶ MINISTERE DE LA REGION WALLONE, Op. Cit.

La segunda fase de consolidación del Derecho de Propiedad en nuestro país se evidencia en la existencia de una serie de títulos de propiedad que no se encuentran inscritos en los Registros de Predios correspondientes. Ello debido principalmente a que en nuestro Ordenamiento Jurídico la inscripción registral no es constitutiva de derechos sino declarativa de los mismos, siendo el sistema de transferencia de bienes inmuebles uno basado en el consentimiento de las partes. Así, el artículo 949° del Código Civil regula que la sola obligación de enajenar un inmueble determinado hace al acreedor propietario de él, salvo disposición legal diferente o pacto en contrario. Haciendo una lectura conjunta del artículo 949° con el artículo 1529° del Código Civil, que indica que por la compraventa el vendedor se obliga a transferir la propiedad de un bien al comprador y éste a pagar su precio en dinero, se tiene que la transferencia de inmuebles por compra - venta tiene un carácter consensual; bastando que exista entre vendedor y comprador un acuerdo respecto a los elementos esenciales de la compra - venta, para que éste último adquiera la condición de propietario.

En mérito al marco normativo indicado en el párrafo precedente, los títulos de propiedad no llegan a inscribirse y por consiguiente, no generan oponibilidad frente a terceros o erga omnes en base a la publicidad que le ofrece el Registro Público. Más aún, la incipiente cultura registral de nuestra población, aunada a la escasa demanda de créditos en el sistema financiero en base a un título de propiedad registrado, ha llevado a que las transacciones inmobiliarias se produzcan en su gran mayoría fuera de Registro, trayendo consigo esta situación la generación de inseguridad en las negociaciones entre propietarios y ocupantes para iniciar acciones de Renovación Urbana sobre sus bienes, por no ser posible identificar a cada una de las partes de las mismas.

Esta situación se complica sobremanera en zonas donde no existe ni siquiera acceso a Registros Públicos, a efectos de lograr inscribir los títulos de propiedad de los predios bajo titularidad de sus ocupantes y obtener la oponibilidad y publicidad respectiva frente a terceros, o donde su acceso implicaría para los interesados un considerable gasto de tiempo y dinero que no tienen.

Teniendo en cuenta que en un inmueble no registrado se introduce el azar y, con ello, la irracionalidad, cerrándose las puertas a la posibilidad de excluir a los demás y a estar frente a una propiedad disfuncional³⁷, la transmisión de la titularidad de un bien sin que se tenga la certeza absoluta de que quien transfiere tiene facultades en este sentido, hace a su vez, que quien se encuentre del otro lado de la relación se comporte frente al bien que se transmite como si fuese uno común, no teniendo incentivo alguno para invertir sobre el mismo. En este panorama lo dejará depreciarse ante la incertidumbre que otros se aprovechen de los recursos que él disponga para su mejora y mayor productividad dentro del marco de la Renovación Urbana, perjudicándose no solo el propietario en sí mismo sino también los ocupantes que se verán condenados a vivir de manera precaria e inhumana.

A mayor abundamiento, la concertación entre propietarios y ocupantes bajo las premisas antes desarrolladas, se torna imposible, si se tiene en cuenta que la población asentada en tugurios carece de recursos económicos suficientes para emprender una búsqueda registral que le permita identificar al titular de dominio del predio que ocupa y contactarse con él para iniciar tratativas para la transferencia del objeto de su interés. Al efecto, coincidimos con Cooter³⁸ cuando señala que “existe una mayor probabilidad de que los negociadores cooperen cuando sus derechos están claros y menor probabilidad de que lo hagan cuando sus derechos son ambiguos”. Si a la larga resulta más oneroso para los ocupantes encontrar al titular de un bien sobre el cual se planea llevar a cabo acciones de Renovación Urbana, éstas últimas lamentablemente quedarán de lado, con el consiguiente agravamiento en el deterioro y precariedad de los mismos.

La tercera fase de consolidación del Derecho de Propiedad, en los términos antes expresados, se viene dando lentamente en el país. El paso hacia la inscripción registral de la titularidad de dominio de los ocupantes de las viviendas tugurizadas está previsto dentro del proceso de Renovación Urbana de las mismas y en la normatividad desarrollada sobre la materia.

³⁷ BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo. *Estudios de Análisis Económico del Derecho*. Lima: ARA, 1996, pp. 83.

³⁸ COOTER, Robert. *Derecho y Economía*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 122.

La Renovación Urbana, en este contexto, no solo tiene un objetivo de recomposición física de las áreas urbanas deterioradas o de recomposición social de la población que habita en ella, sino también tiene un objetivo de recomposición legal de las titularidades de dominio de los predios a renovar, pretendiendo presentar un mercado inmobiliario en el que no se vea escindida la realidad de la ocupación con la realidad del Registro de Predios.

Mientras no sea posible la identificación de los propietarios de los predios tugarizados y no se tenga certeza de los títulos con que cuentan aquellos que han podido identificarse como propietarios de los mismos, el desarrollo de acciones de Renovación Urbana en nuestro país no va a prosperar y por consiguiente, no se podrán alcanzar los objetivos por ella perseguidos.

3.1.2 El propietario reacio

El Derecho de Propiedad regula lo que los individuos pueden hacer con los bienes bajo su poder. En esta línea, éstos son responsables de las condiciones en las que ejercen sus facultades de usar y disfrutar de los mismos, y, en particular, de su estado de conservación. Es entonces, tarea primordial de los propietarios evitar a toda costa la claudicación espontánea de las estructuras de sus viviendas, cansadas por el paso de los años o por los daños ocasionados por el azote de la naturaleza³⁹, ya que pueden ocasionar serios perjuicios a sus titulares, a la población circundante y al ambiente urbano, indefectiblemente.

La degradación de un inmueble responde a la manera o modo cómo ha sido administrado por su titular o por sus ocupantes, calificando esta administración de mala o deficiente, en la mayoría de los casos, cuando el o los responsables de los mismos ven únicamente en ellos un aspecto meramente funcional y no un activo respecto del cual pueden obtenerse innumerables beneficios en mérito a su sola rentabilización.

³⁹ MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. *A propósito de la Recuperación del Centro Histórico de Lima*. Lima: Septiembre de 1998, pp. 25.

Junto al problema de la desidia en la administración de un sin número de inmuebles en las ciudades de nuestro país, se tiene a su vez que, el desgaste en tiempo y dinero para la expulsión de usurpadores y/o precarios hace impensable para los propietarios llegar a acuerdos con estos últimos para recuperar o rehabilitar los bienes bajo su dominio por la grave vulneración de sus derechos de propiedad.

La hostilidad y las preocupaciones emocionales de las partes en disputa, de conformidad a lo señalado por Cooter⁴⁰, pueden interferir con un acuerdo racional, frustrando el éxito del mismo. Y es que, en la generalidad de los casos, la hostilidad de los titulares de inmuebles tugurizados contra los ocupantes de los mismos no es gratuita. Estos últimos se presentan como limitantes al crecimiento económico de los primeros, impidiéndoles ejecutar proyectos habitacionales que no necesariamente estarán vinculados a la construcción o reconstrucción de viviendas sino a la obtención de un mayor rendimiento de su propiedad, sea a través de la apertura de comercios o de la edificación de departamentos con rentas que satisfagan no solo los intereses económicos de los propietarios sino que reditúen asimismo, la inversión y el esfuerzo puesto para la implementación de un nuevo proyecto de vida.

Siendo el Derecho de Propiedad un “derecho de iniciativa, un derecho a actuar independientemente, según su propio criterio, sobre una cosa; dentro del marco de lo establecido por la ley”⁴¹, corresponderá al propietario, de ser identificable, dar el primer paso para llevar a cabo acciones de Renovación Urbana de su vivienda, caso contrario se corre el riesgo de un pérdida inminente de la misma y la imposibilidad de la regeneración de la trama urbana de la que es parte.

No obstante lo mencionado en el párrafo precedente, frente a las situaciones que tienen que afrontar los propietarios de viviendas ocupadas por terceros, la concertación entre éstos, dirigida a la realización de programas y proyectos de Renovación Urbana, se muestra una vez más, como una utopía o como un sueño inalcanzable.

⁴⁰ COOTER, Robert. Op. Cit., 123.

⁴¹ TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. Op. Cit., pp. 81.

Un caso puntual vinculado asimismo, a la negativa de los propietarios a arribar a consensos con los ocupantes de los inmuebles bajo su titularidad, se halla en la valoración económica que aquéllos les asignan. Así, en algunos casos es perfectamente posible que los propietarios deseen vender sus inmuebles a precios que exceden los beneficios de los programas y/o proyectos de Renovación Urbana, frustrándose inevitablemente la implementación de los socialmente valiosos o lo que es peor aún, se nieguen a vender sus propiedades o a favorecer la inversión en los mismos, impidiendo el crecimiento social y económico de nuestras ciudades.

La dificultad entonces, de concretar la concertación entre propietarios y ocupantes para conjuntamente desarrollar programas y proyectos de Renovación Urbana en el país radicaría, según lo argumentado por Plassmann y Tideman⁴², en el precio que el mercado inmobiliario asigna a los bienes inmuebles, que muchas veces no se compatibiliza con el precio de reserva del mismo para su propietario, siendo casi imposible determinar si los propietarios se niegan a vender sus propiedades por esta razón o porque desean capturar alguna de las ganancias que los promotores en Renovación Urbana obtendrían con la ejecución de las obras que se lleven a cabo.

La posibilidad que los propietarios puedan determinar el valor de sus propiedades resulta sumamente importante, a efectos que pueda disponer de las mismas sin ningún reparo. Y es que, en la preparación de un presupuesto de inversión para acciones de Renovación Urbana de áreas urbanas degradadas, la transferencia de las mismas a su nuevo propietario puede ser válidamente motivo de demoras.

Visto desde otra perspectiva, al colocarse el vendedor en una posición estratégica respecto al valor de venta de su bien, el comprador se verá sumido en una situación desventajosa, que dificultará la cooperación y negociación entre ambas partes. Se tiene entonces que, los programas y proyectos de Renovación Urbana en las ciudades de nuestro país valdrán la pena si los beneficios sociales que

⁴² PLASSMANN, Florenz y TIDEMAN, T. Nicolaus. Efficient Urban Renewal Without Takings: Two Solutions to the Land Assembly Problem. (Marzo 12, 2007). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1015820> (Revisado el 13 de mayo del 2008).

éstos suponen, exceden la suma de los valores de la propiedad individualmente considerada⁴³.

Este tema, como se puede advertir, no es uno secundario dentro del marco de la Renovación Urbana en nuestro país, muy por el contrario, debe abordarse con la mayor apertura a favor de los propietarios para no conculcar sus derechos y a su vez, favorecer la conciliación con los ocupantes, todo en aras de recuperar espacios urbanos azotados por el cáncer de la tugurización y la precariedad.

Estando a que no se puede obligar a nadie a transferir su propiedad y a que únicamente el titular de dominio tiene derecho de hacer uso de las potestades que le confiere el Derecho de Propiedad, las acciones de Renovación Urbana de inmuebles tugurizados de las ciudades encuentra en éste un problema sumamente delicado.

3.1.3 El propietario sin recursos

Mantener un predio en buenas condiciones no es solo una buena intención, precisa necesariamente de ingentes recursos económicos con los que no todos nuestros pobladores cuentan. En esta línea, la ejecución de programas y proyectos de Renovación Urbana requiere, en la gran mayoría de los casos, sumas cuantiosas, que se van incrementando a medida que se postergan las acciones dirigidas a estos fines, pudiendo llegarse a que, de simples trabajos de restauración que pudieran necesitar algunos inmuebles, la inacción de sus propietarios haga que se decida por la ejecución de programas y proyectos complejos de remodelación, con problemas de acondicionamiento de la infraestructura existente, demolición y reconstrucción⁴⁴.

De lo hasta aquí expresado, un hecho es claro, los propietarios que carecen de recursos económicos para mantener sus viviendas, no podrán asumir los costos que impliquen las acciones de Renovación Urbana de manera individual sin la participación del sector público o de la inversión privada. Sin embargo, el riesgo de los inversionistas, ante los inconvenientes surgidos con relación al Derecho de

⁴³ IBID. Op. Cit.

⁴⁴ MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA. Op. Cit., pp. 5.28.

Propiedad, es demasiado alto como para interesarse puntualmente en el tema de la Renovación Urbana.

Sobre el particular, Antonio Caria ha efectuado una evaluación sobre la situación crediticia de los pobladores de bajos recursos que habitan barrios marginales. Así, éste señala que⁴⁵:

- Las personas con dificultades económicas serias no cuentan con ningún bien que puedan dar como garantía, racionándose en este sentido, la cantidad de préstamos a otorgarse.
- El monto promedio de crédito solicitado por las familias ubicadas cerca o debajo de la línea de pobreza puede ser pequeño en relación a los costos administrativos que el proceso de desembolso involucra. Esto puede ser un inconveniente para las instituciones financieras que se dirigen a grupos de bajos ingresos o puede hacer que el crédito resulte muy oneroso para las familias, si los bancos transfieren estos costos como cargos o pagos fijos.
- Si los retornos promedio de capital en el sector formal son la referencia de los bancos para fijar las tasas de interés, éstas serían tan altas que las familias de bajos ingresos – mayormente empleadas en el sector informal – no podrían completar el repago a tiempo. En este sentido, el crédito resultaría siendo muy costoso para los más pobres.
- Los costos de los embargos pueden ser bastante altos si se compara con las pequeñas magnitudes de los préstamos en cuestión. No se considera conveniente o racional para los pobladores someter a su vivienda a tal riesgo para acceder al crédito, razón por la cual de ambos lados existe una renuencia a otorgar préstamos por parte de las entidades bancarias y exigirlos por los pobladores de escasos recursos.

⁴⁵ CARIA, Antonio Stefano. *Títulos sin Desarrollo: Los efectos de la titulación de tierra en los nuevos barrios de Lima*. Lima: Desco. Programa Urbano, 2008, pp. 55- 63.

Lo expresado por Caria evidencia lamentablemente la falta de capacidad operativa para ofrecer a la población de escasos recursos económicos posibilidades de financiamiento, a través de créditos o préstamos, para llevar adelante el mejoramiento y rehabilitación de sus viviendas. Ello es sumamente preocupante porque sin el apoyo del sistema bancario o financiero nacional no se puede pensar en desarrollar programas y proyectos exitosos de puesta en valor de las áreas más críticas de nuestras ciudades.

A lo antes expresado se agregan las exigencias establecidas en el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, en el artículo 36° y en la Sexta Disposición Final, de cumplimiento estricto por parte de los ocupantes afectados directamente por programas y proyectos de Renovación Urbana, incluídos aquellos que realizan alguna actividad económica en el mismo local en el que habitan. Así, éstos no deben ser propietarios o poseedores de otra vivienda o terreno dentro de la misma provincia o provincias contiguas al inmueble a someterse a los trabajos de rehabilitación o recuperación ni haber accedido al beneficio de programas de vivienda o terrenos del Estado en otras áreas dentro de la misma provincia o en provincias contiguas.

Cabe precisar en este extremo que el Estado, mediante Ley N° 27829 del 20 de setiembre del 2002, creó el Bono Familiar Habitacional como un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios sin cargo a ser devuelto por éstos, como un incentivo y complemento de su ahorro y esfuerzo constructor, siendo los requisitos para su otorgamiento los siguientes⁴⁶:

- Ser mayor de edad, responsable económicamente de una familia.
- Que, ningún miembro de la familia tenga vivienda propia.
- Que, ningún miembro de la familia haya recibido apoyo del estado para adquirir una vivienda, ya sea a través de FONAVI, ENACE, Banco de

⁴⁶ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Fondo MIVIVIENDA. Disponible en: <http://www.mivivienda.com.pe>

Materiales, Fondo MIVIVIENDA o mediante previa asignación del Bono Familiar Habitacional.

- Ingresos netos de la jefatura de familia no mayores a S/. 1,450.00 (MIL CUATROCIENTOS CINCUENTAY 00/100 NUEVOS SOLES).
- Que, el grupo familiar este conformado por una pareja de esposos, convivientes o por solteros (con carga familiar), con o sin hijos menores de 25 años o incluir a los padres, abuelos y nietos.

Podemos colegir entonces que, los programas y proyectos de Renovación Urbana no son gratuitos. El artículo 7° de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana es enfático al señalar en este punto que, procederá la reubicación de pobladores ocupantes de áreas urbanas tugurizadas en caso no puedan asumir la diferencia de costo derivada de las antes citadas acciones de Renovación Urbana.

No tener un trabajo estable que permita acreditar una continuidad laboral, contar con ingresos que sirvan únicamente para el día a día o mantener deudas que hayan supuesto el registro de las mismas en la central de riesgos del país son algunos de los grandes problemas que afrontan los ocupantes de viviendas tugurizadas y que los imposibilitan a alcanzar mejores condiciones de vida.

De este modo, puede suceder que el ocupante de una vivienda deteriorada cumpla con los requisitos de ley para ser considerado beneficiario de programas y proyectos de Renovación Urbana pero, debido a la carencia de recursos económicos suficientes para atender las necesidades mínimas de habitabilidad de la misma, sea excluido del apoyo del Estado en esta materia. Y es que, como se señalara en párrafos precedentes, la Renovación Urbana supone costos que deberán ser asumidos invariablemente por quienes pretendan poner en valor de los predios que poseen.

Esta situación es en extremo lamentable, pudiendo encontrarnos con casos de adultos mayores o jubilados que cuentan con una pensión exigua y que han

habitado durante muchos años los inmuebles que hoy se quieren recuperar, quienes, frente a las exigencias de la normatividad nacional, no tendrán más que desocupar los mismos al no calificar a los beneficios de la Renovación Urbana de sus viviendas. Esta población será la más renuente a desocupar las viviendas donde habitan por no redituar en ellos beneficio alguno derivado de las acciones de Renovación Urbana.

El Estado debe, en este sentido, efectuar estudios que permitan lograr una clara correspondencia entre la capacidad de pago de las familias ocupantes de los predios urbanos tugurizados y el costo de la vivienda que se oferte a través de programas de Renovación Urbana, a fin de evitar el caos social por la insatisfacción de un grupo de personas ajenas a todo apoyo del Estado.

3.1.4 La pluralidad de propietarios

Se dan situaciones en las cuales las unidades inmobiliarias tugurizadas de nuestro país se encuentran bajo la titularidad de un sin número de propietarios, resultando éstas inoperables y convirtiendo a los inmuebles en un absurdo⁴⁷. Las decenas o cientos de titulares de opinión, producto de una suma de herencias y divisiones sucesivas que no han podido ser resueltas ante las instancias judiciales por los conflictos existentes en materia de sucesión y la lentitud del aparato estatal para resolver los mismos han generado una serie de inconvenientes para llevar a la práctica las acciones propias de la Renovación Urbana sobre viviendas tugurizadas en nuestro país, de las que todos y nadie responde en su integridad.

Al respecto, Gago Prialé⁴⁸ ha ejemplificado claramente la situación particular de los innumerables dueños de un predio viejo y degradado. Según el referido autor, éstos presentan las siguientes características:

⁴⁷ ORTIZ DE ZEVALLOS, Augusto. «Centro de Lima. Alternativas realizables para su recuperación». Urbanismo y Planificación. Enero - Febrero 1985. pp. 27.

⁴⁸ GAGO PRIALÉ, Horacio. «Propiedad precarizada y violencia en los barrios antiguos ». Derecho PUC/ Pontificia Universidad Católica del Perú – No. 61, 2008, pp. 61 - 63.

- Son portadores de pequeñas alícuotas de un título fragmentado y atomizado, a quienes poco o nada interesa la conservación de su vivienda.

Como se señalara en su oportunidad, la falta de una solución judicial a la cadena de sucesiones sobre un bien, fomenta el caos en lo que concierne a su administración y consiguiente, conservación por parte de sus numerosos titulares; llevando ello al desinterés y despreocupación por su futuro devenir.

- Es probable que ni siquiera sigan vivos o que estándolo no conozcan a sus copropietarios o no tengan relaciones lo suficientemente sostenibles con ellos como para alcanzar acuerdos de transferencia o planes serios de renovación.

Al respecto, debemos señalar que los inmuebles tugurizados tienen en muchos casos más de cien años de antigüedad, siendo lógico que durante este largo período de tiempo los titulares originarios hallan fallecido y hoy en día el bien pertenezca a numerosas personas que no han llegado a conocerse y por ende, no puedan arribar a acuerdos para su recomposición dentro del marco de la Renovación Urbana.

- No han visitado en la generalidad de los casos el predio bajo su titularidad en los últimos años, casi ninguno de ellos ha vivido en el barrio donde se halla ubicado éste ni menos ha hecho arraigo en él, por lo que no aspiran a la renovación urbana de sus viviendas con miras al cobro de mejores alquileres; asumen únicamente que se trata de un barrio perdido, un valor deteriorado.

Un número importante de predios tugurizados son ocupados actualmente por personas que en su momento los invadieron, siendo considerados éstos por sus propietarios como bienes sin valor, respecto de los cuales nada los ata ni compromete, ni siquiera la posibilidad de rentabilizarlos, por lo que la Renovación Urbana de los mismos no es una opción.

- A la muerte del cabeza de estirpe, los herederos, ahora dueños, no realizan mayores intentos por subdividir el título, frente a los papeleos excesivos, las

peleas internas y los errores formales frecuentes en alguna escritura o partida registral a subsanar con gran costo.

Las trabas y costos burocráticos son una limitante a todo deseo de los copropietarios o titulares de tan solo derechos y acciones para regularizar su titularidad. El paso de los años se auna a esta situación generando desánimo en quienes intentan darle solución a esta compleja red de propiedad.

- No se ponen de acuerdo (ni se conocen muchas veces) en aspectos legales básicos sobre la propiedad y registro del bien, actuando con igual o menor diligencia en cuanto a sus responsabilidades como arrendadores. No documentan el nombre completo de sus inquilinos ni los plazos de los contratos, descuidando la cobranza de la renta. Es costumbre que uno de los numerosos herederos, sin la autorización de los otros, cobre periódicamente la renta por los cuartos alquilados o le encargue esta labor a un cobrador sin poderes suficientes ni contabilidad clara. Nadie, ni siquiera el heredero cobrador, ni mucho menos los demás que aparecen en el registro, emprenden el trabajo de conservación.

La falta de cuidado o diligencia de los múltiples copropietarios de un predio urbano tugurizado por mantener un sistema de arrendamiento ordenado a derecho con los ocupantes de éste se entiende por la intención ex profesa de no generar derechos a favor de éstos que pudieran ser reclamados a futuro. Esta situación de informalidad en la ocupación de espacios urbanos determinados viene generando a la fecha graves perjuicios a nuestras ciudades, en tanto dificulta las labores de Renovación Urbana de las mismas al no poder identificar con claridad la tenencia o propiedad que ejercen los que hacen vivencia en ellos.

Es razonable entender dentro de este marco que, si la propiedad de un bien pertenece a una sola persona, ésta intentará maximizar su valor actual, cuidándola, invirtiendo en ella y haciéndola productiva. Existiendo más de un propietario, la toma de decisiones se torna más difícil no solo por la necesidad de llegar a un acuerdo consensuado sobre el destino del bien bajo su titularidad sino porque

muchas veces la comunicación entre las partes interesadas suele ser costosa al encontrarse lejos unas de otras, dispersas en el territorio nacional o en el extranjero o presentar serias desavenencias familiares. En este sentido, podemos observar no solo cómo se deterioran físicamente los inmuebles sino también sus correspondientes títulos de propiedad.

Dentro de este marco situacional, sin una respuesta consensuada de incontables propietarios a fin de llevar a cabo acciones de Renovación Urbana sobre los bienes bajo su dominio, nos veremos enfrentados a la pérdida inminente de espacios vitales para el desarrollo sostenible de la vida en sociedad.

3.1.5 El Derecho de Residencia

El Derecho de Residencia es el derecho al realojamiento de los ocupantes afectados directamente por los programas y proyectos de Renovación Urbana, incluidos aquellos que desarrollan alguna actividad económica en el mismo local que habitan, siempre que acrediten no ser propietarios o poseedores de otra vivienda o terreno dentro de la misma provincia o en provincias contiguas. Esta definición ha sido proveída por el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión en Acciones de Renovación Urbana, en su artículo 36°, y tiene por intención, de acuerdo al artículo 37° del antes referido cuerpo normativo, instar a que los programas y proyectos en este rubro se diseñen de manera sostenible, física y económicamente, para lograr en lo posible, la permanencia de todas las familias ocupantes del predio a renovar con residencia no menor de 12 meses a la fecha del empadronamiento.

El procedimiento de definición de las personas favorecidas con el Derecho de Residencia se inicia, tal como se indica en la Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Final del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, con el empadronamiento que efectúa la Municipalidad Provincial de los predios en alto riesgo, continúa con la verificación por ésta última de la condición de propietarios e inquilinos de predios tugurizados que han accedido al beneficio de programas de vivienda o terrenos en otras áreas dentro de la misma provincia o en provincias contiguas y culmina con el otorgamiento de un plazo no

mayor de noventa (90) días para la desocupación de las Áreas de Tratamiento o de los predios de alto riesgo a ser intervenidos.

Dentro del proceso antes indicado, se facilita a los ocupantes de los predios urbanos tugurizados, con Derecho de Residencia comprobado por las Municipalidades Provinciales, a concertar con promotores o propietarios dos tipos de alojamiento, a saber:

- El Alojamiento Definitivo: sea en las viviendas renovadas, sea en venta, alquiler u otras modalidades, bajo nuevos términos contractuales o en viviendas disponibles de proyectos del sector público o privado, o en las que se ejecuten como proyectos complementarios, en venta o en alquiler.
- El Alojamiento Temporal: en la etapa de construcción de la vivienda renovada o de ejecución de los proyectos habitacionales complementarios, sea en los alojamientos temporales previstos en los proyectos o en los alojamientos temporales acondicionados por los mismos ocupantes, en relación con proyectos de renovación urbana de su propia iniciativa.

En el caso particular de los alojamientos temporales, se ha previsto la suscripción de Contratos de Alojamiento Temporal entre ocupantes y propietarios o promotores, debiendo señalarse en éstos los plazos y condiciones según la alternativa que se adopte y según lo expresado en el artículo 39° del Reglamento de la Ley en mención, como a continuación se precisa:

- El equivalente al 50% del valor de arrendamiento mensual previsto para la vivienda renovada. Al realojarse en ésta, el ocupante abonará el otro 50% por tantos meses como haya permanecido en el alojamiento temporal. Cumplido este período, abonará el 100% de la merced conductiva prevista.
- El equivalente al 50% de la cuota mensual de adquisición a plazos de la vivienda renovada. En este caso, al realojarse definitivamente abonará el 50% restante de la cuota mensual de alquiler-venta previsto, por un período

equivalente al plazo en el que estuvo en el alojamiento temporal. Cumplido este período, los abonos mensuales serán del 100% de lo previsto.

Los ocupantes que resuelvan el alojamiento temporal por su cuenta, quedarán obligados, según el artículo 40° del Reglamento, a abrir cuentas personales de ahorro a plazo fijo, en moneda nacional o extranjera, en las que irán depositando mensualmente el valor complementario a que se refiere el artículo 39° antes citado, hasta que se concrete el realojamiento definitivo. Incluso el cuerpo normativo en mención posibilita en su artículo 43° que los ocupantes que lo deseen acuerden con los propietarios su exclusión del proyecto y las soluciones complementarias al mismo, siendo esta decisión de su absoluta responsabilidad.

El reconocimiento de un Derecho de Residencia a favor de los ocupantes de áreas urbanas degradadas, identificadas como Áreas de Tratamiento por las Municipalidades Provinciales, se enmarca en una legislación nacional que le otorga la calidad de poseedor a quien tenga un bien para sí, aún cuando no cuente con animus domini (arrendatario, comodatario, etc.)⁴⁹. Siendo la posesión la exterioridad, la visibilidad de la propiedad⁵⁰, es protegida por nuestro Ordenamiento Jurídico y sirve de amparo hoy en día a las demandas de los ocupantes de predios urbanos tugurizados a fin de ser considerados en programas y proyectos de Renovación Urbana de sus viviendas.

Así, se advierte que el Derecho de Residencia encuentra un amparo sustantivo en el Código Civil, el cual no exige que el vínculo jurídico existente entre el poseedor mediato e inmediato esté arreglado a derecho, es decir, que quien entregó la posesión del bien se encuentre autorizado por su titular para ello; siendo suficiente que entre ellos exista un nexo obligacional, aún cuando éste no resulte válido para el verdadero titular del derecho⁵¹.

⁴⁹ LAMA MORE, Héctor Enrique. *La posesión y la posesión precaria en el derecho civil peruano: el nuevo concepto del precario y la utilidad de su actual regulación en el derecho civil peruano*. Lima: Grijley, 2007, pp. 62.

⁵⁰ IHERING, Rudolf von. *Estudios jurídicos: del interés de los contratos. La posesión. La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Atalaya, 1947, pp. 114.

⁵¹ LAMA MORE, Héctor Enrique. *Op. Cit.*, pp. 73.

En este contexto, los beneficiados con el tan mentado Derecho de Residencia pueden fácilmente ser usurpadores o poseedores precarios que han ocupado viviendas de propiedad privada a la fuerza, evidentemente, sin autorización de su titular de dominio, o, que habiendo accedido a las mismas con la previa aceptación de su titular de dominio, se mantienen en ellas sin entregarlas a pesar de los requerimientos efectuados sobre el particular.

Siendo la posesión precaria en nuestro país la que se ejerce sin título, sea porque nunca se tuvo o porque el que se tenía feneció, de acuerdo a la definición proveída por el Código Civil en su artículo 911°, ella constituiría en realidad una posesión contraria a derecho, en tanto existiría una conciencia plena del poseedor de estar ocupando un inmueble que no le pertenece y que impide a su propietario disponer de él. Este tipo de posesión es el que es protegido a través del antes aludido Derecho de Residencia.

A estos efectos, el Derecho de Residencia que nuestra legislación en materia de Renovación Urbana extiende a los ocupantes de viviendas precarizadas y tugurizadas se enfrenta abiertamente con el Derecho de Propiedad de los titulares de los bienes en los que habitan, impidiendo en la práctica que estos últimos puedan expulsarlos de su propiedad.

La razón puntual de una regulación como la señalada se halla en la necesidad del Estado por formalizar la situación de quienes habitan de manera inhumana en viviendas degradadas y deterioradas del país, imponiéndoles deberes y responsabilidades para una convivencia pacífica y sostenible en sociedad y de esta manera, puedan responder ante el Estado como entes productivos e insertarse progresivamente dentro del circuito económico nacional. Sin embargo, la imposición a los propietarios del respeto al Derecho de Residencia resulta ser una exigencia que se contrapone abiertamente a los poderes conferidos por nuestro Ordenamiento Jurídico, a través del Código Civil, de usar, disfrutar y disponer de los bienes bajo su dominio.

Se debe tener cuidado de no desvestir un santo para vestir a otro, por cuanto las consecuencias pueden ser más costosas que los beneficios que se pretenden

alcanzar con las acciones dirigidas a la Renovación Urbana de miles de viviendas en el Perú. La intervención del Estado en este sentido, es importante para establecer un claro equilibrio en el respeto de los intereses individuales y la protección de los intereses colectivos.

3.2 Respuestas estatales insuficientes para dar solución a las situaciones de conflicto

Sendos dispositivos municipales y Planes de Vivienda han sido desarrollados para alcanzar la tan mentada “eficiencia urbana”. Estos dispositivos y planes de vivienda esbozan, en algunos casos muy tímidamente y en otros, de manera muy puntual, las acciones conducentes a la puesta en valor de predios tugurizados, propias de la Renovación Urbana, en nuestro país. Así, el Estado, a fin de cumplir sus objetivos en esta materia, se vale del denominado “Poder de Policía”, entendido como:

... un conjunto de limitaciones a las personas y a la propiedad, el cual se traduce y ejercita coactivamente mediante prohibiciones y órdenes; mediante la concesión de permisos y autorizaciones y; mediante la coerción, a través de la aplicación de penas y el uso de la fuerza pública. En un objetivo más restringido, el poder de policía se dirige a velar, a través de controles y ordenanzas, por la conservación de áreas urbanas y de sus estructuras y por la eliminación de malformaciones y deterioro⁵².

Los Gobiernos Locales, en lo que se refiere a la recuperación de los espacios urbanos y por consiguiente, de la población que habita en ellos, han tenido y tienen a la fecha un rol protagónico. Éstos han emitido, en el caso particular de Lima, una serie de dispositivos vinculados a la puesta en marcha de programas y proyectos de Renovación Urbana.

Así, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Ordenanza N° 1157 de fecha 26 de julio del 2008, aprobó el procedimiento para la declaración de

⁵² UNIÓN PANAMERICANA. Op. Cit., pp. 22.

inhabitabilidad y determinación de la condición de ruinoso y/o tugurizado de los inmuebles ubicados en el Centro Histórico y en el Cercado de Lima, promoviendo la participación de sus ocupantes en la eliminación de las condiciones de riesgo en las que se encuentran las estructuras que conforman sus viviendas y en la reversión de su condición de inhabitable.

La Ordenanza Municipal antes citada flexibiliza, para el caso del Centro Histórico de Lima y el Cercado, el acuerdo entre propietarios y ocupantes exigido en el marco de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, al requerir la conformidad ya no del 100% sino del 75% de los ocupantes de los predios tugurizados respecto del proyecto de intervención a efectuarse en ellos como parte de las Áreas de Tratamiento identificadas por el Gobierno Local, buscándose agilizar con esta medida los trámites en materia de Renovación Urbana ante las autoridades locales.

No obstante lo mencionado, la Ordenanza en mención no ha contemplado dentro de sus alcances el caso de predios tugurizados cuyos propietarios no son ubicables o cuyo paradero se desconoce, situaciones que imposibilitan la negociación con éstos y que frustran toda iniciativa que pudieran tener sus poseedores por mejorar su espacio vital. De otro lado, la Ordenanza en mención no se pone en el supuesto de la negativa del 25% restante de los posesionarios a desocupar los inmuebles por estar reclamando derechos sobre éstos ante el Poder Judicial o el Ministerio Público. En este extremo, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada por Decreto Supremo N° 017-93-JUS de fecha 03 de junio de 1993, es claro al señalar que ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional.

Situaciones como las presentadas hacen inoperantes Ordenanzas como la propuesta, en tanto no brindan solución más que para casos puntuales, como es el de la ocupación de predios tugurizados en propiedad municipal, donde no se hace necesario identificar al titular de dominio. El resto de casos, y con ello nos referimos a la ocupación de predios tugurizados sobre propiedad privada, no son tratados y

menos aún resueltos, en tanto los medios o instrumentos de los que se valen solo enfocan el problema de la habitabilidad en el país de manera tangencial, nunca directa. No servirá de mucho el acuerdo del 75% de la población ocupante de espacios urbanos tugurizados para la aprobación del proyecto de intervención sobre éstos, si no hay posibilidad de identificar a sus propietarios.

La creación de Fondos Municipales en todo el país ha sido propuesta en el Plan de Vivienda 2006 – 2015, elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A consideración de este último, los Fondos Municipales deben estar constituidos con un porcentaje del Impuesto a la Renta generado en cada provincia y aplicarse por los Gobiernos Locales a la recuperación de las áreas degradadas que correspondan en el ámbito de su jurisdicción. La Municipalidad Metropolitana de Lima⁵³, en este tema, insta a su vez, a la transferencia del 10% del Impuesto a la Renta que se genera en Lima al FOMUR, creado mediante Ordenanza N° 237 del 20 de octubre de 1999, para que sea destinado a la recuperación del Centro Histórico, en su condición de Patrimonio de la Humanidad, título que ostenta desde el 13 de diciembre de 1991. Esta fórmula pretende hacerse extensiva a la protección, defensa y conservación de los Centros Históricos de todo el país, cuyos gastos serían asumidos por los Gobiernos Locales en base a la transferencia de un porcentaje similar o menor del Impuesto a la Renta que se genere en cada jurisdicción local.

La creación de Fondos Municipales en todo el país, administrados por las Municipalidades Provinciales, en principio, se entiende facilitadora de toda acción dirigida a regenerar la trama urbana y a recomponer el tejido social nacional. Sin embargo, su utilización se encuentra en un estadio posterior al que es materia de controversia. Una vez más, no se enfrenta el problema de fondo en la normatividad municipal, cual es la ocupación de predios urbanos tugurizados en propiedad privada cuyos titulares son innumerables, no identificables o reacios a cualquier acción a favor de los mismos.

⁵³ MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Op. Cit.

No siendo suficientes las medidas tomadas por el Estado en su oportunidad para promover una cultura de sensibilización respecto de las áreas problema de nuestras ciudades y de aprovechamiento de espacios urbanos rentables, nuevas propuestas de actuación han salido al frente para incentivar el desarrollo de programas y proyectos de Renovación Urbana en el país desde el ámbito local.

Un ejemplo claro y preciso de lo antes indicado se encuentra en la Ordenanza N° 606 del 24 de marzo del 2004, que permite a todo propietario de una Microzona de Tratamiento en el Centro Histórico de Lima redimir su deuda tributaria con la Municipalidad Metropolitana de Lima invirtiendo en la recuperación del inmueble de su propiedad. Así, el artículo 2° de la referida Ordenanza señala que la deuda que podrá ser extinguida a través de este procedimiento será aquella generada hasta el 31 de diciembre de 2002, por concepto del Impuesto Predial y Arbitrios Municipales, incluyendo la deuda tributaria que hubiera sido objeto de fraccionamiento y/o aplazamiento. Precisa que, en el caso del Impuesto Predial, podrá acogerse toda la deuda generada a nombre del contribuyente, incluso por los predios que no se encuentren ubicados en las Microzonas de Tratamiento por Renovación Urbana, en razón a que, para el cálculo de este tributo, se considera el valor total de los predios del contribuyente ubicados en la jurisdicción del Cercado de Lima. A los beneficios de este procedimiento podrán acogerse, según el artículo 3°, los deudores y propietarios de los inmuebles ubicados en Microzonas de Tratamiento, que pongan en valor sus predios, en los plazos y condiciones previstos por la Municipalidad Metropolitana de Lima. La acreencia tributaria se considerará redimida entonces, en proporción de un nuevo sol de deuda cancelada por cada nuevo sol de costo de inversión ejecutada.

La propuesta municipal se ha visto lamentablemente opacada o minimizada en sus efectos con la dación del Decreto Supremo N° 156-2004-EF del 11 de noviembre del 2004, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, cuyo artículo 17° considera inafectos al Impuesto Predial los inmuebles declarados inhabitables por los Gobiernos Locales. Esta disposición ha conllevado a mantener e incrementar las condiciones de inhabitabilidad, tugurización, hacinamiento e insalubridad de los inmuebles en el país, impulsando la inacción de los propietarios de los inmuebles inhabitables para revertir esta situación. La

referida regulación se constituye prácticamente en un premio a la desidia y a la falta de diligencia del titular dominial, convirtiéndose el Estado en un auténtico promotor de la tugurización en el país. No se ha tomado en consideración que:

“... por un lado, el Estado encuentra su justificación en la gestión del bienestar colectivo, satisfaciendo el conjunto de necesidades sociales que los particulares requieren para estar en condiciones de dedicarse a actividades productivas que les permitan subsistir, o en el mejor de los casos, incrementar y mejorar su nivel de vida; y, por otro, a fin de realizar las actividades que le son inherentes, el Estado requiere imprescindiblemente de un sustento económico que, en su mayor parte, proviene de los ciudadanos, quienes son los que se benefician con las obras y servicios que el Estado realiza⁵⁴”.

Como se indicara, el pago de tributos permite satisfacer necesidades sociales urgentes y prioritarias por parte del Estado. La aprobación de inafectaciones que en lugar de promover la riqueza de nuestras ciudades, las suman en el más absoluto abandono, se condice con el fin que se pretende con la tributación. Cabe precisar en este extremo que la inversión prevista para la destugurización integral y la modernización de las redes de servicio del Centro Histórico de Lima asciende a US\$ 693'648,923.00, de acuerdo a lo expresado en el Plan Estratégico para la Recuperación del Centro Histórico de Lima 2006 – 2035⁵⁵. Teniendo como referencia esta proyección del monto de inversión que se requiere para recuperar el Centro Histórico de Lima, no sorprenderá que tanto o más se necesite para lograr la destugurización del resto de las ciudades del país.

Al efecto, Mejorada Chauca⁵⁶ llama la atención sobre la solidaridad y su consagración jurídica, señalando que:

Lo que ocurre en el Perú es que la propiedad sólo soporta las limitaciones o responsabilidades que la ley le señala mas no genera responsabilidades o compromisos para los dueños. Esto tampoco significa que en el Perú la regulación

⁵⁴ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Tributación Municipal y Constitución. Informe N° 33. Lima : Serie de Informes Defensoriales, 2000, pp. 14.

⁵⁵ MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Op. Cit.

⁵⁶ MEJORADA CHAUCA, Martín. «La propiedad y el bien común». Foro jurídico -- Año 2, no. 3 (2004), pp. 130.

de la propiedad es ajena a criterios de solidaridad. Empero la aplicación de tales criterios de solidaridad se debe hacer en una vía segura como la tributaria, la misma que a su vez está rodeada de principios que dan garantías a la propiedad para que por ese camino tampoco se afecte el dominio al punto de hacerlo inútil. Así, el Estado recauda tributos de los propietarios, siendo esos los recursos con los que el Estado tiene que cumplir su rol asistencial y es la forma como los titulares de dominio pueden ser solidarios.

No obstante lo antes mencionado, los incentivos y beneficios que puedan establecerse por el Gobierno Central o por el Gobierno Local en materia tributaria para facilitar el acceso a la vivienda a millones de peruanos, como parte del estímulo al ahorro y al esfuerzo constructor de las familias, presentan similar observación que la efectuada al caso de las inversiones con fondos públicos en espacios urbanos deteriorados: no solucionan el problema de raíz, cual es la existencia de tugurios asentados sobre propiedad privada.

A través de la Ordenanza N° 1157, la Ordenanza N° 237 y la Ordenanza N° 606, el Gobierno Local de Lima ha procurado, en primer lugar, al arribo de acuerdos con la población más necesitada y asentada en predios tugurizados de la ciudad de Lima, a fin de dar inicio a las acciones destinadas a rehabilitar las viviendas que ocupan; en segundo lugar; al otorgamiento de apoyo financiero suficiente para recuperar espacios vitales en la Capital de la República y volverlos habitables, principalmente tratándose de bienes inmuebles municipales y; en tercer lugar, a la aplicación de una política de incentivos y beneficios para aquella población que presente deudas tributarias y que desee redimirlas invirtiendo en el mejoramiento de sus viviendas como parte de los respectivos programas o proyectos de Renovación Urbana. No obstante lo mencionado, estos dispositivos municipales no ofrecen salidas al entrapamiento existente entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana.

En lo que respecta a la actuación del Estado, éste, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ha elaborado el Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006 – 2015”, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2006-VIVIENDA del 15 de marzo del 2006.

Asegurar la disposición de suelo urbano para la atención de la demanda habitacional y de equipamientos urbanos, previendo contarse con suelo para el desarrollo de programas habitacionales dirigidos a familias de bajos ingresos, se encuentra entre las líneas de acción programáticas destinadas al cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias del citado Plan, específicamente en el ítem 2.6.1. Para ello, el Plan dispone que la Bolsa de Tierras Urbanas se conforme por terrenos de dominio privado del Estado, particularmente en áreas de expansión urbana; terrenos de propiedad de los gobiernos locales y regionales; terrenos de propiedad de entidades del Estado en liquidación; terrenos correspondientes a instalaciones militares, que se localicen dentro de las áreas de expansión urbana de mediano plazo; terrenos de comunidades campesinas localizados en las áreas de expansión urbana; terrenos urbanos ubicados en antiguas zonas industriales en proceso de abandono; inmuebles abandonados que puedan reciclarse con fines de vivienda; inmuebles de entidades estatales ocupados por tugurios y; terrenos o inmuebles de propiedad privada no utilizados y que tengan vocación residencial.

En el ítem 2.6.1 del Plan Nacional de Vivienda se establece igualmente como línea de acción programática la promoción al desarrollo de proyectos inmobiliarios, prioritariamente para vivienda social, en los terrenos e inmuebles que conforman la Bolsa de Tierras mencionada en el párrafo precedente, mediante Programas, entre otros, de Destugurización sobre predios de propiedad estatal. A través de ellos, el Estado busca el otorgamiento de créditos a operadores privados para la recuperación de tugurios, dotando de vivienda nueva o mejorada a sus ocupantes en el mismo inmueble o procediendo a su relocalización⁵⁷.

⁵⁷ Sobre el particular debemos señalar que los términos Programas de Vivienda a Costo Social y Programas de Renovación Urbana no comparten el mismo significado. Estos últimos poseen un trasfondo más allá que el simple valor económico de una vivienda, implican a su vez, la promoción de programas complementarios de generación de empleo productivo o de creación de viviendas productivas, a fin de facilitar a las familias el desarrollo de actividades y operaciones que les permitan mejorar sus ingresos (talleres artesanales, bodegas, etc.). Solo así se posibilitará el pago de servicios básicos, de la renta – para el caso del arrendamiento de viviendas renovadas - y, de la amortización de las cuotas respectivas – para el caso de la compra a plazos de las viviendas renovadas. Sin medidas de este tipo, los inmuebles corren el riesgo de volver a ser degradados por sus propios ocupantes, convirtiéndose la solución a la problemática de la Renovación Urbana en un círculo inacabable de construcción y destrucción, de creación y degeneración. Este aspecto social no se encuentra en Programas de Vivienda a Costo Social.

El Plan Nacional de Vivienda, si bien insta a la promoción de Programas de Destugurización, presenta ciertas inconsistencias en cuanto a su tratamiento que llaman a preocupación, por ser éste un instrumento que presenta lineamientos generales de actuación del Estado en materia de vivienda y que, por ende, deben ser claros y concisos.

Así, no se puede hablar de Programas de Destugurización sin hacer referencia a la Renovación Urbana. Esta última supone la realización de trabajos de rehabilitación, reconstrucción o recuperación en sitio propio y no la desocupación de un área para ocupar otra, como se indica en el mencionado Plan de Vivienda. Solo se tiene como excepción a la regla, el asentamiento de población en áreas no aptas para vivienda de acuerdo a la zonificación respectiva, donde, por respeto a la planificación urbana, se precisa de movimiento poblacional hacia otras áreas de las ciudades. Programas de Destugurización y Programas de Renovación Urbana no pueden caminar por cuerda separada. El Estado no puede regular por fuera de la Ley específica programas que vienen a cumplir los mismos objetivos que plantea la referida normatividad, caso contrario, nos encontraremos con expresiones como las vertidas en el Plan Nacional de Vivienda que dice y no dice qué hacer con este grave problema que afrontan nuestras ciudades, que no solo es físico o económico sino también social.

De otro lado, el Plan Nacional de Vivienda, como se ha referido con anterioridad, propone la realización de Programas de Destugurización en predios de propiedad estatal, no haciendo referencia alguna a la puesta en marcha de este tipo de programas en propiedad privada. Sin embargo, el antes aludido ítem 2.6.1 del Plan Nacional de Vivienda, insta a los titulares de propiedad privada a transferir sus bienes al Estado vía compra venta o joint venture, a efectos de consolidar los Programas de Destugurización en cuestión. Siendo el Derecho de Propiedad uno que otorga las máximas facultades a los propietarios para disponer de sus bienes, se requerirá necesariamente de su consentimiento para transferir éstos a favor de terceros. No pudiéndose forzar este último, la propuesta del Estado en este extremo es ciertamente idílica.

Las propuestas de solución a la problemática de la tugurización en nuestro país esgrimidas por el Estado no atacan el tema neurálgico identificado en el presente Trabajo de Tesis, cual es el asentamiento de población en estructuras precarias, de manera tugurizada y hacinada, construidas sobre propiedad privada; razón por la cual, a la fecha se mantiene latente el conflicto existente entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana y que es origen de los más graves problemas que sufren las ciudades del Perú.

Hallar una solución a esta situación que aqueja a todos no va a ser posible⁵⁸:

... sin la activación de los mecanismos jurídicos de los que está dotado un eficiente sistema de propiedad, tarea directamente de responsabilidad del Estado, tanto en su faceta de gobierno local cuanto central. Y si el derecho positivo carece de un eficiente sistema de propiedad no queda otra solución que crearlo, para lo cual será necesario partir desde el mismo mandato constitucional según el cual la propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

Teniendo como premisa lo antes expresado, en los siguientes capítulos presentaremos un análisis comparativo de la normativa que regula hoy en día la Renovación Urbana en el país y que permitirá observar los cambios, beneficios y ventajas que nos trae el Estado en esta materia y que pretenden facilitar el desarrollo sostenible y éxito de programas y proyectos de Renovación Urbana.

⁵⁸ GAGO PRIALÉ, Horacio. Op. Cit., pp. 64.

4. Análisis comparativo de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y la Ley de de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana

Mediante Ley N° 29415 del 02 de octubre de 2009, se aprobó la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

Esta Ley tiene como antecedente inmediato el Proyecto de Ley N° 124-2006-CR, Ley General de Destugurización y Desprecarización con fines de Renovación Urbana y Vivienda, que ingresara a Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República en la Legislatura 2006 – 2007.

En el Dictamen del referido Proyecto de Ley se identificó como problema grave de nuestro país la existencia de viviendas sin títulos de propiedad debidamente saneados, impidiendo ello se brinden las condiciones necesarias para que los poseedores de las mismas mejoren sus condiciones de habitabilidad y tengan acceso a los servicios básicos de agua, desagüe y energía eléctrica.

El proyecto de Ley, en este sentido, se dirigió al saneamiento físico y legal de inmuebles calificados como tugurios, sean de propiedad privada o estatal, y previamente identificados como Áreas de Tratamiento, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en ellos, mediante la puesta en marcha de programas y proyectos de puesta en valor de áreas urbanas degradadas, que no tuvieron mayor impulso dentro del marco de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana.

Los objetivos fundamentales de esta propuesta legislativa se centraron en poner en valor 1.5 millones de viviendas, revalorar el suelo, activar las posibilidades productivas locales, la inversión inmobiliaria y la inclusión financiera, mejorar la

recaudación municipal y fortalecer la institución local. Asimismo, la citada propuesta legislativa estableció como pautas de actuación, aquellas dirigidas a lograr un sentido de pertenencia de los pobladores beneficiados con los Programas de Renovación Urbana, a alcanzar una nueva Ciudadanía Económica, a crear oportunidades de empleo, a disminuir el riesgo sanitario, a arribar a un mayor compromiso social, a respetar la propiedad pública y a fortalecer la dignidad humana y mejorar la relación familia - individuo.

Trabajos de Investigación llevados a cabo por el PNUD⁵⁹ sirvieron de sustento del proyecto de Ley antes mencionado. En éstos se dio respuesta al caso de la Desactualización Registral, que se encuentra en el orden del 73.3% (aproximadamente 1,5 millones), con la aplicación de un Sistema de Verificación de Oficio. Del mismo modo, la Dispersión del Título no menor a 20 años, que viene a ser aproximadamente el 24%, (0.49 millones), tuvo como propuesta de solución el uso de la Prescripción Adquisitiva a través de un Registro Especial y; el Abandono de inmuebles, aproximadamente 1,7%, (0,035 millones: 35,000 viviendas; 175,000 personas, 2,500 fincas), la Declaratoria de Abandono y adjudicación a vecinos con fines de Renovación Urbana.

Las características y potencialidades del Proyecto de Ley N° 124/2006-CR, merecieron la recomendación de la Comisión de Vivienda y Construcción para su respectiva aprobación. No obstante lo mencionado, el Proyecto de Ley citado no alcanzó el número de votos suficiente para ser aprobado en la Sesión del 21 de marzo del 2008.

Es recién el 20 de mayo del 2009 que se debatió en el Pleno del Congreso de la República el nuevo texto sustitutorio del Proyecto de Ley antes mencionado, el cual fue presentado el 19 del mismo mes y año por el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, aprobándose éste en primera votación y dispensándose el

⁵⁹ La referida propuesta legislativa, tal como se desprende del Dictamen recaído sobre la misma, tuvo como aporte importante el Documento elaborado por el PNUD denominado “Diagnóstico y Propuesta: El Problema de la Precarización y Tugurización de la Propiedad Urbana en el Perú. Proyecto de Ley 2006”, el cual resaltó la importancia del Derecho en el Desarrollo que implica la necesidad que éste se ponga al servicio de la realidad y no al revés. Hernando de Soto en este extremo manifestó que el proceso normativo debe empezar por conocer la realidad de la calle y legitimar los consensos sociales sobre la posesión, construcción y habitación, opinión que fue recogida en el texto del Dictamen antes aludido.

mismo de la segunda votación por acuerdo del Pleno. Remitida la Autógrafa de Ley el 1° de Junio del 2009 para su correspondiente suscripción, fue observada por el Poder Ejecutivo y devuelta al Congreso de la República mediante Oficio N° 161-2009-PR del 30 de junio del 2009, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 108° de la Constitución Política del Perú que señala que:

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

La Comisión de Vivienda y Construcción luego de analizar y debatir las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, que propuso la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, acordó por unanimidad proponer la aprobación de esta última, siendo publicada el 02 de octubre del 2009 en el Diario Oficial El Peruano.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, si bien no vigente en la actualidad por encontrarse a la espera del desarrollo que se haga de la misma una vez aprobado su Reglamento, es un instrumento jurídico valioso, no solo porque regula los aspectos más importantes de la puesta en valor de las áreas urbanas degradadas del país sino también porque ofrece alternativas de solución a la imposibilidad de regenerar aquellas compuestas por predios sitios sobre propiedad privada.

La referida Ley se diferencia de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana en múltiples aspectos de su desarrollo, los cuales serán analizados a continuación, permitiéndonos advertir de esta manera, las

ventajas y/o desventajas que presenta esta nueva legislación en materia de Renovación Urbana.

Antes de iniciar la comparación entre ambos cuerpos normativos, precisaremos el momento contextual en que fueron expedidos, a fin de poder comprender sus alcances en toda su extensión.

La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana fue producto de la delegación efectuada por el Congreso de la República en el Poder Ejecutivo, mediante Ley N° 25327 de fecha 17 de junio de 1991, para dictar decretos legislativos que aprueben normas orientadas a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en los diversos sectores productivos del país, así como para promover el fomento del empleo, creando mayores oportunidades de trabajo. Específicamente, la Ley N° 25327 otorgó un plazo de ciento cincuenta (150) días para normar sobre pacificación nacional, fomento del empleo y de crecimiento de la inversión privada. Respecto de este último aspecto, se dispuso:

- Crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en los diversos sectores productivos (agrario, minero, pesquero, industrial, infraestructura), con especial atención a la actividad exportadora;
 - Perfeccionar los mecanismos de interacción de mercados en el nivel subregional e internacional en general, buscando el mayor beneficio de las exportaciones nacionales;
 - Eliminar las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la producción de bienes y prestación de servicios, permitiendo que la libertad de empresa se desenvuelva procurando el mayor beneficio de los usuarios;
 - Defender la limpieza y corrección en las operaciones de comercio exterior;
- y,

- Defender los derechos del consumidor.

En este contexto, la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, si bien fue expedida durante la vigencia de la Constitución Política de 1979, estuvo influenciada, como se puede advertir, por el cambio de política económica del país producida en el año 1990, dirigida hacia una economía de mercado, contrapuesta a aquella otra estatista e intervencionista impuesta por el Gobierno Militar.

Así, la Ley en mención estuvo orientada a la inversión privada en los diversos sectores económicos del país, en el caso particular, en el sector infraestructura y vivienda, instándose al financiamiento de proyectos dirigidos a eliminar los tugurios desmerecedores de espacios vitales de toda ciudad como son los Centros Históricos. No obstante lo mencionado, no se conoce de inversión privada sobre áreas urbanas tugurizadas dirigidas a su rentabilización, al amparo de la norma legal señalada después de más de dieciocho años de vigencia de la misma. Un inexistente programa de beneficios e incentivos económicos a los fines de la Renovación Urbana y los numerosos conflictos judiciales en materia de propiedad desanimaron la inversión privada sobre las áreas deprimidas de nuestras ciudades. Las inversiones en este campo han sido mayormente públicas, por interés propio del Gobierno Central o del Gobierno Local y sobre inmuebles bajo su titularidad.

A la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana se le reconoce sin embargo, la capacidad de haber sistematizado en un único cuerpo normativo los componentes de la Renovación Urbana para su aplicación práctica a casos concretos, ya que, de manera previa a su expedición, se realizaron estudios y proyectos que no contaron con una norma de respaldo a la cual acudir para establecer competencias y responsabilidades de los actores intervinientes, modalidades de actuación, plazos, etc.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, a diferencia de su predecesora, no se enfoca en la promoción de la inversión privada para poner en valor áreas urbanas degradadas, sino que hace énfasis en el aspecto legal como medio para proveer de bienestar a población que no

encuentra respuesta a la problemática habitacional en que vive dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Esta Ley responde al espíritu de una Constitución Política que establece como principio rector la libertad de la iniciativa privada, establecida en su artículo 58°, debiendo ejercerse ésta en el marco de una economía social de mercado. Bajo este régimen, la actuación del Estado en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura es primordial, en tanto orienta el desarrollo del país. En este sentido, se impulsa y defiende una política de cooperación y ayuda a la población más necesitada y socialmente vulnerable, a fin de reintegrarla a la sociedad y a la economía nacional. Aquí encontramos el sustento primero de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

A continuación presentaremos un análisis exegético de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana y en paralelo con su similar, la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, respecto de los siguientes puntos: definición de Predio Tugurizado, concepto de Renovación Urbana, Fines perseguidos, Clasificación de Áreas de Tratamiento, Órganos competentes para la identificación y calificación de Áreas de Tratamiento, Partes intervinientes en el proceso de Renovación Urbana, Momento de la Negociación y Conciliación, Financiamiento, Derecho de Residencia, Tratamiento complementario otorgado a la población incurso en programas y proyectos de Renovación Urbana y alternativas de solución al conflicto Derecho de Propiedad – Renovación Urbana. A efectos del análisis a realizar, se denominará Decreto Legislativo N° 696 a la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y Ley N° 29415 a la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

Con relación a la definición de Predio Tugurizado, se tiene que la Ley N° 29415 conceptualiza éste como aquella edificación con más de cuarenta (40) años de antigüedad, que presente una vulnerabilidad física alta o muy alta según los criterios establecidos por el INDECI, de modo que atente contra la seguridad e integridad física de los moradores e incluso de los vecinos colindantes por riesgo de colapso. Si

la edificación es menor de cuarenta (40) años, el predio tugurizado será aquel que no se ajuste a las normas de edificación y atente contra la vida y la salud de los moradores y vecinos por hacinamiento humano, grave afectación de las paredes y estructuras principales a consecuencia de la humedad u otros agentes bacteriológicos, que cuente con servicios básicos insalubres y ambientes para funciones incompatibles entre sí, según las normas técnicas aprobadas por la Organización Mundial de la Salud – OMS y las normas contenidas en las leyes de sanidad vigentes. Finalmente, un predio tugurizado, de acuerdo a la Ley citada, será aquel cuyas edificaciones carezcan de ventilación e iluminación natural o artificial o que cuenten con ellas, pero de modo inadecuado, según las normas que emita el gobierno local, sustentadas en criterios establecidos en las normas nacionales e internacionales que resulten aplicables de conformidad con la realidad de cada zona o área de tratamiento.

Ni el Decreto Legislativo N° 696 ni su Reglamento definen lo que debe entenderse por Predio Tugurizado. En este aspecto, la Ley N° 29415 es superior al Decreto Legislativo N° 696, al permitir determinar sin dubitación alguna cuándo un predio urbano puede ser puesto en valor.

En lo que se refiere propiamente al concepto de Renovación Urbana, tanto la Ley N° 29415 como el Decreto Legislativo N° 696 han entendido el mismo de manera muy similar. Sin embargo, la primera no hace alusión a la prevención y corrección del deterioro socio económico de las áreas urbanas como parte de los objetivos a cumplir por parte de la Renovación Urbana, como sí refiere la segunda. En este aspecto, el Decreto Legislativo N° 696 se ha preocupado por tener una definición puntual de este concepto en particular, en el entendido que solo así se tendrá un verdadero y cabal conocimiento de sus alcances.

No obstante lo mencionado en el párrafo precedente, la Ley N° 29415 tiene como fin último al ser humano. Apunta de este modo, a la superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas a partir de acciones dirigidas a mantener, mejorar y modernizar éstas de acuerdo a las necesidades imperantes que tengan sobre el particular sus ocupantes. Las antes referidas acciones se circunscriben principalmente a la regularización o formalización de la propiedad,

en aras de permitir una correcta identificación del predio y su propietario y; a la restauración y puesta en valor del patrimonio monumental urbano o zonas monumentales a través de programas de renovación urbana.

Observamos que la Ley precitada no recoge como uno de sus objetivos primordiales, la eliminación de los tugurios o la destugurización de las áreas urbanas con fines de su reconstrucción, rehabilitación y erradicación, de ser el caso, apuntando más a su mantenimiento, mejora y modernización. Ello podría parecer de algún modo superficial y no central dentro de la política que plantea la Ley en mención, que se entiende dirigida a llevar cabo una cirugía integral de las áreas urbanas. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 696, sin dejar de pensar en la persona por sí misma considerada, se enfoca más precisamente en lograr que las inversiones privada y pública concurren en un proceso integral y continuo de intervención sobre las manifestaciones sociales, económicas y físico ambientales del deterioro urbano.

Como se puede advertir, en ambos casos se tiene al hombre y a la ciudad en el primer plano, dando prioridad a uno y otro en diferentes niveles.

En lo que respecta a las Áreas de Tratamiento, debemos indicar que la Ley N° 29415 no recoge dentro de su texto la clasificación postulada sobre la materia por el Decreto Legislativo N° 696. La primera no divide las Áreas de Intervención en Zonas y Microzonas de Tratamiento sino que efectúa una clasificación diferente. Así, trata a las Áreas de Tratamiento como Zonas de Tratamiento y las divide de acuerdo a los fines que se pretenden cumplir con las mismas, valga indicar, fines de saneamiento legal y fines de saneamiento físico. Las Zonas de Tratamiento para fines de saneamiento legal de la Ley N° 29415 vendrían a constituirse, según la definición postulada, en las Zonas de Tratamiento del Decreto Legislativo N° 696, desarrolladas en el Capítulo Segundo. No obstante el cambio de denominación utilizado sobre la materia, ambas clasificaciones son válidas y no se contraponen una a la otra de modo alguno, pudiendo suplirse sin problemas unas por otras, puesto que no impiden o limitan las acciones de Renovación Urbana en el país.

Debemos indicar en este punto que, a pesar de haberse identificado y calificado numerosas áreas urbanas como Microzonas de Tratamiento al amparo del Decreto Legislativo N° 696, en muy pocos casos se ha producido efectivamente la puesta en valor de las mismas; pudiéndose ver este requisito legal como uno de carácter meramente burocrático. Al respecto podríamos señalar que, en la actualidad, no hay una clara correspondencia entre la exigencia de declarar un área urbana como Zona o Microzona de Tratamiento y su efectiva recuperación, reconstrucción o remodelación; pudiendo concluir que se ha dado un primer paso en esta materia pero no se está llegando en todos los casos a la meta final prevista.

A diferencia de lo señalado en los párrafos precedentes, la Ley N° 29415 y el Decreto Legislativo N° 696 no guardan coincidencia en lo referente a los órganos competentes para identificar y calificar las Áreas de Tratamiento. Al respecto, el Decreto Legislativo N° 696 encargó todo el proceso de puesta en valor de los predios urbanos tugurizados a las Municipalidades Provinciales, desde el empadronamiento de la población ocupante de los mismos hasta la promoción, orientación, aprobación y control de las acciones de renovación urbana dentro de sus circunscripciones, en atención a las competencias que le han sido reconocidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades y que están vinculadas a su condición de entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos. La Ley N° 29415, a diferencia de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 696, encarga la identificación y calificación de las Áreas de Tratamiento a las Municipalidades Distritales, en aplicación estricta del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo V del Título Preliminar de la mencionada Ley Orgánica de Municipalidades, por el que las Municipalidades Distritales resultan ser el gobierno más cercano a la población y por ende, idóneo para satisfacer sus necesidades.

Se tiene entonces, que se ha liberado a las Municipalidades Provinciales de las tareas encargadas en el Decreto Legislativo N° 696, siendo su participación necesaria e invariable en la definición de las políticas a seguirse en lo concerniente a la Renovación Urbana y en su materialización posterior a través del proceso de saneamiento establecido, hasta llegar a la transferencia de propiedad de los predios tugurizados con compromisos expresos de la población de poner en valor los

mismos, como se indica en la Ley N° 29415. El cambio propuesto no es contrario a las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades, que otorga competencias a las Municipalidades Distritales para la identificación de los inmuebles en estado ruinoso y la calificación de los tugurios, en coordinación con la Municipalidad Provincial y con el Gobierno Regional, como se expresa en el artículo 70° numeral 4) sub numeral 4.2) de la referida Ley. En este sentido, manteniéndose competencias compartidas en esta materia, no se viene a producir un cambio radical en el proceso ideado por el Decreto Legislativo N° 696, haciendo más participativas a las Municipalidades Distritales en beneficio de las viviendas precarias ubicadas en sus respectivas jurisdicciones y de la población que habita en ellas.

En lo que concierne a la partes intervinientes en el proceso de Renovación Urbana, la Ley N° 29415 es mucho más explícita que el Decreto Legislativo N° 696, no otorgando este último como si hace la primera, funciones específicas a cada uno de los participantes en el proceso mencionado, comprometiéndolos expresamente a cumplir con los objetivos propuestos. Este es el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al que se le ha encargado promover y facilitar el desarrollo de proyectos de vivienda utilizados en los procesos de Renovación Urbana, dentro de los programas Techo Propio, Mivivienda, créditos del Banco de Materiales y otros que puedan crearse y que componen el Plan Nacional de Vivienda; de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, la que deberá proveer de terrenos que sirvan para la reubicación de los poseedores involucrados en los proyectos de Renovación Urbana; del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, del cual dependen las sociedades de beneficencia pública, que deberá realizar las transferencias, compra ventas y permutas de los predios bajo su dominio y efectuar el saneamiento físico y legal previstos en la ley en mención; del Instituto Nacional de Cultura, el que actuará a través de autorizaciones y agilización de trámites conducentes a iniciar obras sobre inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico de la Nación; del Instituto Nacional de Defensa Civil, el que identificará, conjuntamente con el Gobierno Local, las zonas de tratamiento con fines de saneamiento físico de la propiedad; de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, la que deberá llevar a cabo las acciones de saneamiento de la propiedad desarrolladas en el marco de los programas de renovación urbana y previo convenio de cooperación con las Municipalidades

Provinciales y; de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, que deberá contribuir al saneamiento legal de las áreas de tratamiento sujetas al proceso de Renovación Urbana.

En cuanto a la negociación y/o conciliación entre ocupantes y propietarios, la Ley N° 29415 establece que ésta se producirá una vez que la titularidad de los predios tugurizados se encuentre debidamente saneada. En este sentido, la Ley N° 29415 se dirige a formalizar y/o regularizar los títulos de propiedad de los predios urbanos tugurizados, tarea que no ha sido precisada en el Decreto Legislativo N° 696. Este aspecto de la Ley N° 29415 es muy importante porque coloca en una posición ventajosa a los nuevos propietarios para disponer el inicio de las acciones de puesta en valor de las viviendas que ocupan. Nada obsta a que los predios tugurizados identificados por las Municipalidades Provinciales como Áreas de Tratamiento y dentro del marco del Decreto Legislativo N° 696 puedan acogerse a los mecanismos de saneamiento físico y legal previstos en la Ley N° 29415, en caso no se lleguen a acuerdos armoniosos entre propietarios y ocupantes.

La diferente regulación ofrecida por las leyes en mención se advierte fundamentalmente en el financiamiento de los Programas y Proyectos de Renovación Urbana. La Ley N° 29415 ha recogido formalmente las formas de financiamiento de las acciones de Renovación Urbana existentes en la actualidad, indicando que los proyectos inmobiliarios que se lleven a cabo dentro de los programas de Renovación Urbana pueden ser financiados con recursos del Banco de Materiales, la banca privada, las empresas microfinancieras, las empresas administradoras hipotecarias, las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y la banca de segundo piso del país o del exterior. Asimismo, ha previsto que el Banco de Materiales conduzca las líneas de Renovación Urbana que ponga a disposición la banca de segundo piso nacional o la cooperación internacional y las provenientes del Fondo Mivivienda y el Programa Techo Propio, facultando a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y las empresas administradoras inmobiliarias a participar adquiriendo títulos valores o valores inmobiliarios que sean emitidos con cargo a los patrimonios autónomos derivados de los fideicomisos inmobiliarios que se constituyan para el financiamiento de los proyectos inmobiliarios. Se permite incluso que la banca de segundo piso destine fondos a

través de fideicomisos inmobiliarios u otras figuras que atraigan y confieran seguridad a los inversionistas y agentes financieros. En tales casos, los créditos o financiamientos estarán cubiertos con garantías aceptadas por el sistema financiero, incluyendo la constitución de patrimonios autónomos que comprendan tanto el terreno como el proyecto inmobiliario y los flujos que genere hasta la culminación de la edificación. Las fuentes de los medios de pago provendrán en estos casos de la venta de las unidades de vivienda excedentes, de la explotación económica de las partes intangibles de los predios monumentales y de los recursos propios de cada prestatario.

Como se puede advertir, la Ley N° 29415 ha venido a recomponer el sistema de incentivos y beneficios a la Renovación Urbana, el cual era inexistente en el marco del Decreto legislativo N° 696. Así, la Ley en mención ejerce un claro predominio sobre la materia, abriendo a los propietarios la posibilidad de rentabilizar sus predios y obtener de ellos réditos importantes que les permitan afrontar las deudas contraídas con el sistema financiero y mantener sus viviendas, de modo tal que no las pierdan por falta de recursos económicos.

Cabe señalar como parte de este tema que los requerimientos efectuados por el Decreto Legislativo N° 696, relacionados con la exigencia de que los ocupantes de los predios urbanos tugurizados a renovarse no tengan otra propiedad dentro de la provincia donde se hallen éstos, que no hayan recibido préstamo del Banco de Materiales o hayan sido favorecidos con un vivienda por parte del Estado, no han sido recogidos por la Ley N° 29415.

Al respecto, es importante recalcar que los programas y proyectos de Renovación Urbana, por principio, están dirigidos a apoyar a personas con escasos recursos económicos y que habitan precariamente. Si el morador de un predio urbano tugurizado a renovarse estuviera inmerso en alguno de los supuestos antes mencionados vendría a competir deslealmente contra quienes más lo necesitan y a constituir cualquier transferencia al amparo de la Ley una clara confiscación de la propiedad a sus titulares. Una lectura conjunta de la Ley N° 29415 y del Decreto Legislativo N° 696 permitirá dar una atención puntual a este aspecto, evitándose así, cualquier injusticia social que pudiera perpetrarse.

La Ley N° 29415 no reconoce el Derecho de Residencia, creado por el Decreto Legislativo N° 696, planteando una regulación más acorde con el Código Civil y de respeto al Derecho de Propiedad.

Aunque muy tímidamente, la Ley N° 29415 apuesta por la capacitación técnica de los beneficiarios de la citada Ley, mediante convenios entre las Municipalidades Provinciales y las escuelas técnicas o universidades, impulsando su participación en la Renovación Urbana de los predios en los que hacen vivencia. Esta disposición, a pesar de no haber sido prevista en el Decreto Legislativo N° 696, recoge lo que en los hechos se ha venido produciendo en los Programas de Renovación Urbana iniciados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que, en mérito al Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Escuela Taller de Lima, se enseñó un oficio a los beneficiarios de los referidos Programas de Renovación Urbana para que sea utilizado en la recuperación de sus viviendas. En este aspecto, la Ley N° 29415 ha dado un paso adelante, superando largamente al Decreto Legislativo N° 696.

Finalmente, es preciso indicar que la Ley N° 29415 se presenta como respuesta a los vacíos que no ha podido cubrir el Decreto Legislativo N° 696. Así, la problemática de la ocupación de manera hacinada y turgurizada de predios urbanos de propiedad privada tiene hoy en día solución para los casos que presenta nuestra realidad e identificados propiamente en el presente Trabajo de Tesis, cuales son: los propietarios que poseen el inmueble, los propietarios que no poseen el inmueble; los invasores o precarios que no tienen título; los arrendatarios que no tienen título de arrendamiento; los herederos y; grupos familiares diversos.

Esta solución radica en la utilización de figuras jurídicas ya reguladas por nuestro Ordenamiento Jurídico pero adaptadas a la realidad nacional para los casos de ocupaciones masivas sobre predios urbanos de propiedad privada, siendo éstas la Declaratoria de Abandono Administrativa y la Prescripción Adquisitiva Administrativa. Estas figuras jurídicas, conjuntamente con la propuesta del Trabajo de Tesis, cual es la aplicación de la Expropiación vía causal de interés social, serán tratadas a continuación.

Llegado este punto, presentaremos un cuadro comparativo entre los diferentes aspectos desarrollados en la Ley N° 29415 y en el Decreto Legislativo N° 696. Ello nos permitirá arribar a una visión clara de las ventajas y desventajas de cada uno de los cuerpos normativos antes mencionados. Se tiene entonces que:

Temas	Decreto Legislativo N° 696	Ley N° 29415
Definición de predio tugurizado	No se define.	Definición completa.
Definición de Renovación Urbana	Completa.	Completa.
Fines perseguidos	Inversión privada dirigida a la regeneración de la trama urbana y la destugurización.	Superación de las condiciones de vida de la población, a través de medios legales que permitan una correcta identificación del predio y su propietario.
Clasificación de Áreas de Tratamiento	Zonas y Microzonas de Tratamiento.	Zona de Tratamiento para fines de saneamiento físico y legal.
Órganos competentes para la identificación y calificación de Áreas de Tratamiento	Municipalidades Provinciales.	Municipalidades Distritales.
Partes intervinientes en el proceso de Renovación Urbana	Propietarios y Ocupantes, además del Estado, a través de sus diferentes niveles de Gobierno y entidades dependientes, Promotores e Inversores.	Propietarios y Ocupantes, además del Estado, a través de sus diferentes niveles de Gobierno y entidades dependientes, con encargos específicos.
Momento de la Negociación y la Conciliación	Da por sobreentendido que la propiedad se encuentra debidamente saneada.	Posterior al saneamiento legal del predio urbano a renovarse.

Financiamiento	Inexistente.	Pone a disposición toda la gama de posibilidades de financiamiento de los programas y proyectos de Renovación Urbana que ofrece el sistema bancario.
Derecho de Residencia	Regulado.	No regulado.
Tratamiento complementario otorgado a la población incura en los Programas y Proyectos de Renovación Urbana	No previsto.	Se propone la capacitación técnica de beneficiarios de los Programas y Proyectos de Renovación Urbana por parte de las Municipalidades Provinciales y mediante Convenio con Escuelas Técnicas o Universidades.
Alternativas de solución al conflicto Derecho de Propiedad – Renovación Urbana	Expropiación.	Declaratoria de Abandono Administrativa, Prescripción Adquisitiva Administrativa y Expropiación.

En lo referente a las modalidades de intervención sobre predios tugurizados y a la vinculación de la Renovación Urbana con los Planes Urbanos, debemos indicar que ambos temas han gozado de similar regulación por los cuerpos normativos antes mencionados.

No escapa a nuestra atención que la Ley N° 29415 no ha derogado el Decreto Legislativo N° 696, por lo que entendemos que resultarán ambas normas complementarias en el tratamiento de la Renovación Urbana en el país.

De la evaluación efectuada, tenemos que la Ley N° 29415 ofrece mayores ventajas y beneficios que los previstos en el Decreto Legislativo N° 696, permitiendo la efectiva puesta en valor de predios urbanos tugurizados no sólo

ubicados sobre propiedad del Estado sino también y principalmente, sobre propiedad privada.

Una muestra de lo expresado en el párrafo precedente se halla en las alternativas de solución al conflicto entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana que ofrece la Ley N° 29415 y que serán desarrolladas de manera conjunta con una nueva propuesta de aplicación de la figura jurídica de la Expropiación a fin de la puesta en valor de las áreas urbanas degradadas del país.



5. Alternativas de Solución: Una nueva lectura del Derecho de Propiedad en el marco de la Renovación Urbana

Una nueva lectura del Derecho de Propiedad en el marco de la Renovación Urbana en nuestro país es necesaria y urgente para atender las exigencias de una población que no encuentra respuestas satisfactorias ni suficientes por parte del Estado para resolver el grave problema de habitabilidad que afronta y que le impide desarrollarse de manera sostenible.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana nos provee en este sentido, de alternativas de solución al conflicto entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana, a partir de figuras jurídicas reguladas en nuestro Ordenamiento Jurídico, como la Declaratoria de Abandono y la Prescripción Adquisitiva de Dominio, pero ajustadas a una realidad en la que ya no se encuentra a una persona ocupando una vivienda sino a numerosas personas asentadas en lo que difícilmente puede considerarse una casa, una morada.

El retorno del interés social como causal de la extinción del Derecho de Propiedad, vía Expropiación, se auna a las alternativas de solución al conflicto precisado en el párrafo precedente, conformándose de esta manera un bloque normativo capaz de respaldar inobjetablemente toda acción que se lleve a cabo en materia de Renovación Urbana.

El desarrollo de este Capítulo descansa en el análisis efectuado a la legislación Colombiana y Brasileira que, a propósito de la necesidad de lograr el reordenamiento urbano de sus ciudades, desarrolla el tema de la función social que debe cumplir el Derecho de Propiedad y que el Perú pretende emular.

El cambio de visión y perspectiva de este derecho fundamental del hombre se está produciendo actualmente en el mundo, situación que no debe ser ajena al país si se quieren respuestas que satisfagan los intereses de los menos privilegiados económica y socialmente.

5.1 Soluciones al conflicto

Como se mencionara, son tres las propuestas de solución al conflicto entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana, dos de ellas provienen de la La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana, valga precisar, la Declaratoria de Abandono Administrativo y la Prescripción Adquisitiva Administrativa, y la tercera constituye la alternativa que provee el presente Trabajo de Tesis a la problemática antes descrita y que se sustenta en la vuelta al interés social como causal de extinción de la propiedad por la vía de la Expropiación.

5.1.1 La Declaratoria de Abandono Administrativo

El artículo 968° numeral 4) de nuestro Código Civil precisa que la propiedad se extingue por abandono del bien durante veinte (20) años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado.

Como se puede advertir, la institución jurídica del Abandono, tal cual ha sido regulada, extingue la propiedad sin distinguir si ésta se encuentra inscrita en los Registros Públicos, consta en Escritura Pública o en Minuta de Compra Venta o si el bien a declararse en Abandono constituye un predio rústico o urbano.

Más allá de esta falta de precisión de los elementos que componen el Abandono en nuestro Ordenamiento Jurídico, lo valioso de la regulación de esta figura jurídica se halla en la preocupación manifiesta del Estado por la situación de descuido, desolación o indefensión en el que se encuentran numerosos predios en nuestro país y que se plasma en la existencia de estructuras avejentadas y ruinosas

construidas sobre los mismos, que no han merecido ningún tipo de mantenimiento, conservación o cuidado por veinte (20) años y que vienen a atentar contra la vida, salud y bienestar de la población circundante.

Se tiene entonces que, por el Abandono, el propietario “abdica de su dominio y lo hace “erga omnes”, es decir, se produce la ruptura completa de la relación hombre – cosa, no interviniendo para nada el abandonante en determinar cuál sea el destino de la cosa abandonada”⁶⁰.

Esta separación voluntaria del propietario respecto de los bienes bajo su dominio, de acuerdo a lo expresado en el Código Civil, implicará no solo la extinción de la propiedad sino además, la pérdida efectiva de su posesión. La Declaratoria de Abandono tendrá por tanto, efectos frente a todos y un carácter absoluto, no retroactivo.

El Abandono, como se mencionara en el párrafo precedente, requiere para su declaración de un desentendimiento total por parte del propietario respecto de su bien pero por un período de tiempo bastante prolongado, que ponga en evidencia su voluntad de retirar este último de su patrimonio, de deshacerse de él. En este sentido, nuestro Ordenamiento Jurídico a través de la Declaratoria de Abandono pretende revertir el disloque en la relación propietario - bien producido durante períodos extensos, instando al aprovechamiento y utilización efectiva de este último para generar riqueza. La Declaratoria de Abandono se dirige entonces a conseguir que el propietario:

... haga el uso que mejor se acomode con el destino o finalidad económica de su bien, impidiendo de este modo que se abuse de la cosa no empleándola para los fines que concuerden con los intereses colectivos; porque debemos tener en cuenta, y esto no es una exageración, que el propietario que no cultiva su fundo, o que lo cultiva mal, abusa de su derecho; porque abusar del derecho no es sólo atentar contra el de otra persona considerada individualmente sino también atentar contra las justas expectativas de la colectividad misma⁶¹.

⁶⁰ ARCE HELBERG, Víctor. Derecho de Propiedad: Prescripción y Abandono. Lima: Biblioteca de Derecho, 1963, pp. 144.

⁶¹ IBID. Op. Cit., pp. 195.

La afirmación efectuada nos hace llamar la atención sobre un tema importante que se halla detrás del desarrollo legislativo de la figura jurídica del Abandono, cual es aquel vinculado con los fines para los cuales fueron creados los bienes inmuebles.

Así, el Abandono, en nuestro caso particular de bienes inmuebles, implicará no solamente el no uso del bien (no se edifica o no se habita) sino también su falta de aprovechamiento conforme a sus características esenciales o a las calificaciones urbanas que le han sido asignadas (vivienda, comercio, industria, etc.). Mantener un bien en propiedad sin explotarlo económicamente, evidentemente sin beneficio para su titular pero en perjuicio para la comunidad circundante, constituye la justificación principal de la regulación del Abandono por la legislación nacional.

El no uso, disfrute, aprovechamiento o explotación de bienes por parte de sus propietarios pone de manifiesto la ausencia de un ejercicio activo del derecho de propiedad sobre éstos. El Código Civil no ampara en este extremo un ejercicio pasivo o formal del derecho de propiedad. No protege a aquellos propietarios cuya titularidad conste solo en un documento, sancionándolos con la extinción de su derecho por la inacción en la administración de sus bienes y por el cuidado poco diligente prodigado a los mismos. Muy por el contrario, el legislador ha pretendido con la regulación de la Declaratoria de Abandono destinar los bienes inmuebles a los fines para los cuales fueron concebidos, no dejando que éstos se desperdicien inútilmente.

El Abandono, no obstante lo indicado, ha sido objeto de cuestionamiento, señalándose que ya no sería viable dentro de un Ordenamiento Jurídico como el nuestro en el que la Constitución Política del Perú solo permite la extinción del derecho de propiedad por la vía de la Expropiación. Se dice entonces que:

... dicha forma de extinción atentaría contra los caracteres de la propiedad; que ésta es absoluta y perpetua, puede ejercerse del modo como convenga o parezca al propietario, sin ninguna restricción y límite, no perdiéndose por el simple no uso, desde que la posibilidad de no usar la propiedad es, en buena cuenta, una de las formas del disfrute. Pero dicha alegación ya no puede ser tomada en cuenta. La

propiedad no se considera ni como absoluta ni como perpetua, porque dicha institución ha tenido que ser acomodada a las exigencias de la sociedad que no puede permitir que la tierra no se trabaje ni produzca o produzca deficientemente. La Ley debe acomodarse a las épocas en que se aplica y no puede permanecer estacionaria ante la mutación de las necesidades sociales comportándose más como una barrera opuesta al progreso que como lo que debe ser, es decir, un instrumento de orden y prosperidad⁶².

El Abandono, si bien fue regulado en el Código Civil de 1984, es decir nueve años antes de la vigencia de la Constitución Política del Perú, no es opuesto o contrario en cuanto a sus fines y propósitos a los principios e intereses que pretenden protegerse o cautelarse por medio de nuestra Carta Magna. Así, esta figura jurídica ha venido siendo utilizada en la actualidad, en particular por la Municipalidad Distrital del Rímac, la que, mediante Ordenanza N° 121 – 2006-MDR del 10 de marzo del 2006, aprobó el Reglamento Municipal de Capitalización de la Propiedad Inmueble, considerando el Abandono como un mecanismo eficiente dentro del proceso de saneamiento de la propiedad, dirigido a revertir la precarización del dominio inmobiliario y a reencausar su ejercicio cuando es contrario al interés social; favoreciendo la renovación urbana del distrito, a partir de una clara definición de la titularidad de los bienes que se encuentran en estado lamentable de degradación.

La Ordenanza en mención identificó a estos efectos, como causales para la declaración de abandono, a la precarización del Derecho de Propiedad y al incumplimiento de los deberes de propietario, derivados de la obligación de ejercer la propiedad en armonía con el interés social y dentro de los límites de ley.

En cuanto a la primera causal, ésta se centró en la inexistencia de un ejercicio regular del derecho de propiedad, debido a:

- La ausencia de una relación contractual jurídicamente válida entre el propietario inscrito y el poseedor o poseedores actuales del predio, pudiendo

⁶² IBID. Op. Cit., pp. 169 - 170.

ser los últimos, quienes pagan periódicamente la renta al arrendador original, que no cuenta con derecho inscrito; los que pagan periódicamente la renta a los herederos del dueño original sin tener derecho inscrito o documento que acredite su derecho de propiedad sobre el predio o; los que pagan esporádicamente la renta al arrendador original o a sus herederos, sin que en ambos casos se cuente con derecho inscrito.

- La presencia de predios pertenecientes a sucesiones sin derecho de propiedad inscrito, donde uno o más miembros habitan u ocupan todo o parte del predio y donde el causante carecía también de derecho de propiedad inscrito, pero ocupaba el predio mediante contrato de arrendamiento o compraventa (no inscrito) celebrado con el dueño o titular con derecho inscrito; de predios pertenecientes a sucesiones sin derecho de propiedad inscrito, donde uno o más miembros habitan parte del predio y alquilan el resto a terceros y donde el causante carecía de derecho de propiedad inscrito, pero ocupaba el predio mediante contrato de arrendamiento o compraventa (no inscrito) celebrado con el supuesto dueño o titular quien tampoco tenía derecho de propiedad inscrito y; de predios pertenecientes a sucesiones sin derecho inscrito, donde el causante contaba con derecho inscrito y donde el o los herederos directos no ostentan la titularidad del bien, ya sea mediante un testamento o una sentencia judicial que los reconozca como propietarios exclusivos o copropietarios del predio objeto de calificación.
- La existencia de predios en copropiedad, por el fallecimiento de uno o más copropietarios que produce la inmovilización del derecho de propiedad, por la falta de poderes que permitan disponer del predio o cuando menos ejercer un derecho de propiedad en armonía con el interés social.

En lo que concierne a la segunda causal, la misma sustenta la declaración de abandono sobre la base de la inhabilitación de un bien inmueble o cuando éstos se encuentran en estado ruinoso (deterioro sustancial de las estructuras, paredes y otros elementos básicos de la edificación) poniéndose en riesgo o peligro inminente la seguridad e integridad física de los moradores y de los vecinos.

Se tiene entonces, que la Ordenanza emitida por la Municipalidad Distrital del Rímac le concedió efectos jurídicos al Abandono a partir del cumplimiento de sendos requisitos vinculados con la determinación de este estado desatención de los inmuebles por un período igual a 20 años y con la falta de inicio por parte de los poseedores de procesos de prescripción adquisitiva.

El procedimiento creado por la Municipalidad antes citada parte de la declaración de abandono de predios que cumplan con las características descritas en el párrafo precedente, continúa con su transferencia por el Municipio a favor de los actuales poseedores, reunidos en una asociación de vivienda o una persona jurídica de su elección, con el objeto de facilitar la transferencia de propiedad a su favor, y culmina con la puesta en marcha de Programas de Renovación Urbana sobre aquellos que sean declarados inhabitables por los peritos que califiquen el abandono.

Teniendo este marco normativo como antecedente, la Declaratoria de Abandono en la vía administrativa, en gran parte de su desarrollo, ha sido recogida por la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana como una posible respuesta a la problemática existente entre Derecho de Propiedad y Renovación Urbana en el país.

La citada Ley declara de necesidad pública el proceso de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana a nivel nacional, a implementarse en la vía administrativa a través de la Declaración de Abandono.

A estos efectos, la Ley en mención encarga la materialización de la Declaratoria de Abandono a las Municipalidades Provinciales, siempre que haya transcurrido el plazo de 20 años establecido en el Código Civil, a computarse a partir de la fecha estimada de inicio del deterioro físico del predio abandonado; se reconozca una compensación por la asociación de vivienda beneficiaria a favor de los dueños apersonados al procedimiento administrativo de Declaratoria de Abandono que demuestren fehacientemente la titularidad sobre el predio; se cancele la referida compensación en un plazo no mayor de noventa (90) días de establecido por la Dirección Nacional de Construcción del Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento y notificada al titular de la propiedad y; se suscriba por parte de la asociación de vivienda beneficiaria un compromiso ante la Municipalidad Provincial correspondiente, a efectos de ejecutar el plan de renovación, puesta en valor, rehabilitación u otra intervención urbanística que corresponda realizar sobre el predio, el cual no se transferirá hasta que no se cumplan con estos requisitos.

La Ley presenta, como se puede advertir, una nueva forma de entender y concebir el Abandono, que resulta interesante comentar, a fin de sustentar su aplicabilidad para el caso puntual de los tugurios existentes en las urbes de todo nuestro país.

Inicialmente podemos señalar que esta propuesta de regulación del Abandono está dirigida puntualmente al caso de predios urbanos con construcción deteriorada por el paso del tiempo ante la ausencia de acciones de mantenimiento, conservación o cuidado de sus estructuras por sus propietarios. No se legisla para el caso de predios rurales o eriazos o de predios urbanos sin construir, el cual entendemos se regirán por las disposiciones del Código Civil.

De otro lado, el Abandono propuesto por la Ley citada favorece a un grupo particular de personas y no a la colectividad en su conjunto. No pretende la creación de zonas de esparcimiento, la construcción de comisarias, postas médicas, centros comunales etc., donde todos se beneficien con la pérdida de la propiedad de un privado por disposición expresa del Estado, como se prevé en el caso de la Expropiación.

Es preciso indicar sobre el particular que las figuras jurídicas del Abandono y de la Expropiación han sido concebidas para tener una aplicación en supuestos de hecho distintos. El primero ha sido previsto, como se ha señalado con anterioridad, para impulsar un uso de los bienes inmuebles acorde con su naturaleza y finalidad económica, de manera tal que no se pierdan por el paso de los años en perjuicio de la comunidad circundante. La segunda, por el contrario, extingue el derecho de propiedad privada por ser necesario y urgente para el país y la población en su conjunto.

La intervención del Estado en el desarrollo de ambas instituciones jurídicas es a su vez, disímil. En la Expropiación, el Estado o la dependencia administrativa que tenga a su cargo la tramitación del proceso de expropiación actúa siempre como sujeto activo en el proceso de extinción de la propiedad, tal como se desprende del artículo 10° numeral 1) de la Ley General de Expropiaciones. En el Abandono, no se tiene al Estado como sujeto activo en el antes mencionado proceso de extinción de la propiedad, puesto que ésta solo se producirá con el transcurso del tiempo y por causas imputables únicamente al propietario. La regulación de esta figura jurídica en el Código Civil no convierte al Estado en el sujeto activo en el proceso de Declaratoria de Abandono de un bien, ya que solo ésta es muestra de su poder de imperio, de control político y social del país.

Dentro de este marco contextual, los predios urbanos con construcción sobre los mismos, declarados abandonados por el Estado, no necesariamente deberán ser destinados al dominio público sino a mantener su condición originaria de vivienda o comercio a favor de una explotación sostenible por quienes muestren interés en éstos. Solo en esta línea de argumentación se propone al Abandono como mecanismo de solución de la problemática habitacional de miles de familias que se ven agobiadas por la miseria en que viven y que se ve manifiesta en la ocupación de un espacio no adecuado a su dignidad de seres humanos.

El Abandono viabilizará entonces, la intervención del Estado para llevar a cabo acciones coordinadas con la población afectada por el decaimiento y vetustez de la infraestructura de los inmuebles que ocupan y respecto de los cuales los propietarios no ejercen ningún derecho de propiedad o posesión efectivo; acciones dirigidas principalmente a despreñar el derecho de propiedad de los mismos, a través de su saneamiento legal y reasignación a terceros con interés en poner en valor éstos dentro del marco de la Renovación Urbana.

De este modo, la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana destina la aplicación de la figura jurídica del Abandono al caso de los predios urbanos con construcción y que se encuentran en franco estado de deterioro por su falta de conservación por sus propietarios por más de veinte (20) años, los cuales serán destinados al fin para el que fueron concebidos

(vivienda o comercio), con el objeto de favorecer su ocupación por personas que más lo valoran, que no necesariamente será la que habita en ellos, por las características propias de los programas y proyectos de Renovación Urbana.

La Ley, si bien nos ofrece un nuevo ámbito de actuación del Abandono, ha sido objeto de cuestionamientos vinculados a los aspectos que a continuación se indican:

- Los predios urbanos sobre los cuales se enfocan las acciones de Renovación Urbana se encuentran ocupados, siendo pertinente, más que la declaratoria de abandono, la utilización de figuras jurídicas como la prescripción adquisitiva de dominio.

La regulación efectuada sobre el Abandono en nuestro Código Civil no hace referencia alguna a la imperatividad de que el inmueble a declararse en abandono se encuentre desocupado. El abandono se decreta por el desarraigo del propietario respecto del bien bajo su dominio, ello no obsta a que éste pueda encontrarse ocupado por terceros. En tal sentido, no existe ningún inconveniente legal para declarar el abandono de un bien ocupado por terceros que no sean sus propietarios.

Es evidente que bastará que el propietario discuta en la vía judicial la titularidad del bien materia de ocupación por terceros para alegar la improcedencia de la declaración de abandono del mismo por ejercer efectivamente éste el derecho de defensa sobre el bien de su interés como parte de los poderes que amparan al propietario, no pudiéndose considerar por tanto que se ha desvinculado del dominio efectivo de éste.

- Se exige el pago de una compensación a los propietarios de los bienes abandonados, ocultándose el verdadero trasfondo de la ley, cual es llevar a la vía administrativa expropiaciones forzosas, que no son viables por la inexistencia de la causal de interés social en la Constitución Política del Perú.

El Código Civil no ha previsto el pago de compensación alguna del Estado a los propietarios cuyos bienes han sido declarados abandonados. Como señaláramos oportunamente, la Ley regula la figura jurídica del Abandono de predios urbanos con construcción degradada y no de predios rurales, terrenos eriazos o predios urbanos sin construcción de los que se ocupará en Código Civil. En este sentido, el requerimiento de pago a los interesados o poseionarios de predios urbanos tugurizados se entiende únicamente en el supuesto en que éstos serán empleados a los fines que le otorgue un grupo humano específico de acuerdo a su naturaleza (vivienda, comercio), a diferencia de los predios rurales, terrenos eriazos o predios urbanos sin construcción antes mencionados, que se destinarán al dominio público, donde todos podremos usar y usufructuar de los mismos, inclusive los propietarios que han perdido la titularidad de dominio de éstos.

Al ser los beneficiarios un grupo de personas determinado y no toda la población para el caso específico de la Renovación Urbana, el pago de una compensación a los propietarios cuya propiedad ha sido declarada abandonada resulta entendible, de lo contrario nos veríamos frente a una clara confiscación de la propiedad a favor de unos pocos.

- La adjudicación que realizará la Municipalidad Provincial a la Asociación de Vivienda que se constituya dentro del marco del Abandono y de acuerdo a lo precisado en la Ley, deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 59° de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que toda adjudicación de propiedad municipal se realiza a través de Subasta Pública y previo Acuerdo de Concejo.

Encontrándonos en una situación particular de falta de satisfacción de las necesidades básicas de población hacinada en espacios urbanos reducidos con problemas de precariedad y tugurización, la actuación de los Gobiernos Locales es prioritaria.

En el caso particular de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana, la actuación de los Gobiernos

Locales se encuentra plenamente justificada, los que, a efectos del saneamiento legal de la propiedad, mantendrán una titularidad temporal o transitoria de los bienes a renovar, no siendo aplicable por ello, la venta en Subasta Pública o el Acuerdo de Concejo al que se ha hecho mención en la Ley Orgánica de Municipalidades.

- El pago de la compensación a efectos de la aplicabilidad del Abandono se efectuará por la asociación de vivienda conformada a exigencia de la Ley antes mencionada. No se ha tomado en consideración que la Renovación Urbana no beneficia a todos los que hacen ocupación del predio tugurizado, por razones de orden económico, doble propiedad, beneficios previos recibidos por parte del Estado como préstamos o viviendas y sobretodo, por razones de espacio físico.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana no ha recogido los requisitos antes regulados en la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana. Debemos indicar sobre el particular que los programas y proyectos de Renovación Urbana están dirigidos a población con especiales características económicas y sociales y no a aquella que puede mantener más de una propiedad o haya sido beneficiaria de apoyo del Estado con préstamos o viviendas, por evidenciar su capacidad adquisitiva. Este segundo grupo vendría a restar posibilidades a colectividades que si viven en extrema pobreza y merecen ayuda inmediata. La adjudicación de la propiedad vía Declaratoria de Abandono no podría efectuarse en general y a priori a favor de los ocupantes organizados social o jurídicamente, sino a la población que cumpla con los requisitos que exige toda Renovación Urbana por su propia concepción.

Estando a las aclaraciones y precisiones efectuadas, tenemos que la Declaratoria de Abandono dentro del marco de la Renovación Urbana será aplicable entonces, para casos en los cuales se advierta una clara disociación entre el dueño del predio tugurizado, sea que su propiedad esté inscrita o conste en Escritura Pública o Minuta de Compra Venta, y quienes lo ocupan y/o poseen como dueños.

Este vendría a ser el caso del propietario no identificado o no identificable al que se ha hecho alusión en el Capítulo Tercero del presente Trabajo de Tesis. Los beneficiarios con la Declaratoria de Abandono, en esta línea, serían el Estado, a través de los Gobiernos Locales, en su etapa inicial, en mérito a lo dispuesto en el artículo 968° numeral 4) del Código Civil, y los particulares, en su etapa final y en atención a lo prescrito en la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

Cuando hacemos alusión a particulares no solo nos referimos a los ocupantes de los predios urbanos precarizados sino además a terceras personas que los valoren de manera puntual. Evidentemente los ocupantes originarios tendrán prioridad en la adjudicación de la propiedad pero ello no limita a que pueda beneficiarse otras personas que califiquen para ser beneficiarios de programas y proyectos de Renovación Urbana y que ocupen otras áreas identificadas asimismo, como de tratamiento prioritario. Este es el caso puntual de las familias que no calificaron al Primer Programa de Renovación Urbana Municipal en Lima, las que vienen siendo consideradas en otros Programas de la Municipalidad Metropolitana de Lima y por consiguiente, en inmuebles distintos al que ocuparon originalmente. Tomando como referencia este ejemplo puntual, podrían ser beneficiarios de viviendas renovadas, declaradas en abandono, no solo quienes ocuparon las mismas cuando se encontraban en estado degradado sino además quienes compartan con los primeros características similares de ocupación y vivencia en espacios deteriorados e insalubres.

La Declaratoria de Abandono, por definición, no será aplicable al caso de la pluralidad de dueños que habiten en el predio de su propiedad. Un propietario o grupo de propietarios que hagan vivencia en un predio tugurizado pero que por diferentes motivos no lo mantengan o conserven, no puede conllevar a considerar a éste como abandonado, al hacer los propietarios posesión del mismo. A mayor abundamiento, la formación de una asociación de vivienda para el caso de familias que se encuentran en proceso de definición de la sucesión intestada o de la declaratoria de herederos ante el órgano jurisdiccional tampoco ameritaría la Declaratoria de Abandono del predio en cuestión, no solo por las razones antes mencionadas sino además, porque resultaría arbitrario e injustificable otorgar en

propiedad éste solo a quienes hacen vivencia en él y no al resto de herederos, vulnerándose su derecho de propiedad.

La Declaratoria de Abandono en mención será a su vez, inoperante en el supuesto del seguimiento ante el órgano jurisdiccional de sendos procesos de desalojo, usurpación o precario por parte de los propietarios contra ocupantes ilegítimos de sus predios; por cuanto los titulares de dominio vendrían a ejercer en cada caso el derecho de defensa de los bienes de su propiedad, no calificando éstos como abandonados, según la definición del Código Civil. Inclusive, el cobro de un alquiler simbólico por los propietarios de los predios urbanos tugurizados impedirá declarar un bien en Abandono, en tanto este acto vendrá a evidenciar la posesión que los titulares de dominio hacen sobre sus bienes a través del arrendatario, no pudiendo considerar que se hayan desentendido totalmente de los mismos, como exige el Código Civil.

La Declaración de Abandono, leída y entendida en los términos antes expresados y dentro de los parámetros expuestos, nos permitirá brindar a todas luces, una solución puntual a la existencia de tugurios en propiedad privada.

5.1.2 La Prescripción Adquisitiva Administrativa

Según el artículo 950° del Código Civil, la propiedad inmueble se adquiere por esta vía mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años; adquiriéndose la misma a los cinco años cuando media justo título y buena fe.

Esta disposición extingue el derecho de propiedad de quienes se presentan como propietarios en papeles en favor de los que más valoran el bien, de los que lo ocupan, lo poseen, usan y disfrutan. De este modo, la Prescripción Adquisitiva de Dominio ofrece seguridad al Derecho, ya que le permite organizar y perfeccionar los títulos de propiedad, haciendo coincidir la realidad fáctica de la mera posesión con la realidad formal de la propiedad, sin tener que remontarse a una cadena

interminable de transferencias previas del bien hasta llegar al primer adquirente del mismo.

Esta figura jurídica cumple, como se puede advertir, un fin social y un fin legal. Sin embargo, como se señaló en el Dictámen de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, para la problemática de la tugurización de la propiedad urbana en el país, las soluciones que brindan el Código Civil y el Código Procesal Civil no son idóneas o eficaces. Se indicó sobre el particular, que no es útil la Prescripción Adquisitiva ante el Poder Judicial ni el Título Supletorio ni el deslinde, en tanto estos procesos tienen una duración aproximada de tres años y además, en muchos casos, resultan onerosos, correspondiéndole al Estado dar una respuesta creativa pero a la vez que garantice los derechos de todos los ciudadanos.

Por esta razón, la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana ha ideado un mecanismo legal para que los poseedores de predios urbanos tugurizados accedan eficazmente a la propiedad de los mismos.

La Prescripción Adquisitiva de Dominio concebida por la referida Ley tiene entonces, por objeto su declaración a través de un arbitraje de derecho o en la vía notarial, a elección del propietario, disponiéndose la transferencia de la propiedad por razones del transcurso del tiempo a aquellos poseedores que hayan ocupado el predio por diez años, que éstos sean herederos de propietario sin título inscrito y que no se encuentren en condición de arrendatarios. Así, una vez expedido el Laudo Arbitral o el instrumento notarial respectivo, y en caso fuera favorable al poseedor, la Prescripción Adquisitiva de Dominio se tramita a solicitud de parte o de oficio por las Municipalidades Provinciales, las que expedirán la resolución correspondiente adjudicándose la propiedad del predio como paso previo para el saneamiento de la titularidad, transfiriendo posteriormente ésta a título gratuito a los beneficiarios del proceso de adjudicación, organizados en una asociación de vivienda, siempre que se comprometan a la ejecución de planes de Renovación Urbana sobre los mismos.

La Prescripción Adquisitiva de Dominio propuesta por la Ley citada es innovadora en el sentido en que se ha previsto de manera colectiva y en la vía administrativa. Presenta en este sentido, una suerte de ficción por la que las Municipalidades Provinciales adquieren la propiedad por la mencionada vía, sin que estas últimas hayan efectuado posesión pacífica, continua y pública alguna, asumiendo aquélla de los ocupantes de los predios tugurizados. Al igual que en el caso del Abandono, la titularidad a ostentar por las Municipalidades Provinciales a efectos del saneamiento físico legal de los predios tugurizados será una transitoria y no definitiva, ya que será asignada finalmente a quienes cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana. La intervención de las Municipalidades Provinciales en este procedimiento resulta entonces, de vital importancia, amparándose la misma en las competencias que les han sido concedidas por la Constitución Política del Perú y por su Ley Orgánica, no solo para planificar el desarrollo de las ciudades sino también para desarrollar programas y proyectos de Renovación Urbana.

Sorprende que la Ley en mención no haya hecho referencia expresa al Código Civil en este extremo. Y es que no todo poseedor puede adquirir por prescripción. La posesión debe ser continua, sin interrupciones; pacífica, sin uso de la fuerza o coacción alguna y; pública, de exteriorización de la posesión, sin ocultamiento alguno de este estado. Esta posesión debe ejercerse además, como propietario, valga precisar, como alguien a quien le asiste un derecho legítimo de propiedad y ejerce efectivamente todos los atributos que éste le confiere, adquiriendo por prescripción entonces, los poseedores plenos o mediatos mas no los inmediatos, como es el caso por ejemplo, del arrendatario, el usufructuario, el comodatario, etc. En este sentido, las referencias de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana con relación a las condiciones que deben ostentar los poseedores no deben considerarse de manera aislada de las situaciones que amparan la Prescripción Adquisitiva de Dominio en el Código Civil.

De primera impresión pareciera que esta figura jurídica no resulta viable frente a la problemática habitacional que afronta la gran mayoría de ciudades de nuestro país, en tanto nos encontramos frente a predios que en muchos de los casos

no cumplen con los estándares de habitabilidad respectivos, llámese por ejemplo, área mínima, que no podrían prescribirse con fines de vivienda o comercio por ser considerados espacios antirreglamentarios, o; a predios respecto de los cuales se siguen sendos procesos judiciales, por haber sido ocupados por usurpadores o precarios, no configurándose en tal sentido, el requisito de ocupación pacífica que exige el Código Civil.

Si bien es insalvable la observación con relación a la Prescripción Adquisitiva de Dominio de predios urbanos tugurizados respecto de los cuales se dilucida ante el órgano jurisdiccional el mejor derecho de posesión, la usurpación de la que han sido objeto u otros temas que involucren la vulneración de derecho de propiedad de su titular, al no evidenciarse posesión sin violencia; distinto es el caso de la ocupación de predios urbanos reducidos, que se resuelve con la Prescripción Adquisitiva de Dominio Colectiva.

Así, tenemos que la posesión solo puede ser ejercida por una persona que mantiene una relación física inmediata con el bien que ocupa, no pudiendo poseer un mismo bien dos personas de la manera antes descrita, salvo en el caso de la coposesión, situación en la que resulta admisible la Prescripción Adquisitiva de Dominio planteada por la Ley. Al respecto, el artículo 899° del Código Civil prescribe que existe coposesión cuando dos o más personas poseen un mismo bien conjuntamente, pudiendo ejercer cada poseedor actos posesorios sobre el bien, con tal que no signifiquen la exclusión de los demás. En esta línea, la coposesión se entiende con relación a un único bien y su ejercicio se postula en conjunto, en base a una facultad de usar y disfrutar del mismo de manera igualitaria entre los coposesionarios. En este supuesto se supera la observación de la ocupación de espacios urbanos mínimos por múltiples familias, quienes comportándose como coposedores podrán prescribir un área urbana mayor, dividiendo posteriormente la misma de manera reglamentaria.

Cabe indicar sobre el particular, que la Prescripción Adquisitiva de Dominio Colectiva fue regulada en su oportunidad en la hoy derogada Ley N° 26878 del 20 de noviembre de 1997, Ley General de Habilitaciones Urbanas, y para la formalización de los Centros Urbanos Informales.

El artículo 6° de la citada Ley estableció el procedimiento de "Formalización de Centros Urbanos Informales" a seguirse ante la COFOPRI, teniendo por objeto regularizar las lotizaciones y el derecho de propiedad individual de los poseedores de lotes que conforman un conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, pero no constituyen una habilitación urbana, cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del centro urbano informal. Este procedimiento fue dividido en tres etapas: de Reconocimiento y Calificación del Centro Urbano Informal; de Aprobación del Plano de Lotización y Vías; y, de Declaración de Propiedad.

De acuerdo con el artículo 7°, la Regularización del Tracto Sucesivo y de Prescripción Adquisitiva de Dominio fueron considerados como los procedimientos administrativos de Declaración de Propiedad, a seguirse ante COFOPRI, en forma individual o masiva, a través de representantes expresamente designados por los poseedores de lotes de Asentamientos Humanos, Asociaciones de Vivienda, Asociaciones Pro vivienda, Cooperativas de Vivienda o de cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda y Centros Urbanos Informales. Debemos señalar que, a diferencia de lo establecido en la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana, en el caso de la Declaración de Propiedad por Prescripción Adquisitiva de Dominio de la ex Ley General de Habilitaciones Urbanas se exigió el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 950° del Código Civil, sin necesidad de la declaración judicial prevista en el artículo 952° del mismo cuerpo legal.

No obstante haberse abierto el camino para darle una solución a la ocupación informal de áreas de expansión en el país, el Tribunal Constitucional el 23 de mayo del 2002 declaró inconstitucional los aludidos artículos de la ex Ley General de Habilitaciones Urbanas, imposibilitando de esta manera la utilización de la Prescripción Adquisitiva de Dominio Colectiva en el país, para este caso puntual.

La Acción de Inconstitucionalidad fue interpuesta por el ex Alcalde Metropolitano de Lima, Dr. Alberto Andrade Carmona – Expediente 012-2001-TC, centrándose el argumento principalmente en la contravención de los artículos 191° y

192° inciso 5) de la Constitución Política del Perú, que consagran la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades, y su competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, así como ejecutar los planes y programas correspondientes.

El Tribunal Constitucional, a estos efectos, concordó con lo expresado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, indicando que el procedimiento simplificado previsto en la Ley N° 26878, para la aprobación de habilitaciones urbanas nuevas y/o ejecutadas que no hubieran culminado con los trámites municipales respectivos y cuenten con viviendas ya construidas, así como el de regularización de las lotizaciones informales que, sin constituir habilitaciones urbanas, cuenten con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda hayan sido adquiridos en forma individual y directa por los integrantes de cada lotización informal, eran competencia exclusiva y excluyente de las municipalidades. De este modo, concluyó que las normas impugnadas constituyen una inconstitucional intromisión en el área normativa que el Constituyente ha reservado a los concejos municipales y un inconstitucional despojo de las competencias de las municipalidades, ya que, de conformidad con el inciso 6) del artículo 195° de la Constitución Política del Perú, sólo éstas pueden planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, así como ejecutar los planes y programas correspondientes, no siendo, pues, competente para ello la COFOPRI.

Como se puede advertir, la figura propiamente dicha de la Prescripción Adquisitiva de Dominio Colectiva no fue *per se* objeto de cuestionamiento por parte del Tribunal Constitucional, objetando el referido Colegiado el procedimiento seguido por una autoridad administrativa no competente en la materia.

Ello no fue impedimento sin embargo, para que, mediante Ordenanza N° 121 – 2006- MDR del 10 de marzo del 2006, que aprobó el Reglamento Municipal de Capitalización de la Propiedad Inmueble, se recogiera esta figura jurídica para ser aplicada en el Distrito del Rímac. Esta Ordenanza consideró la misma como una vía para el saneamiento de la titulación, a llevarse a cabo en la vía notarial o judicial, por excepción, en caso de suscitarse algún conflicto entre el poseedor y terceros. De este modo, todo poseedor que haya permanecido en un predio (ocupando todo o

parte de él) por un período mayor a 10 años, de manera pacífica, pública y continua como dueño, se encuentra facultado a solicitar un certificado de posesión, a fin de iniciar el trámite de prescripción adquisitiva de dominio. La Ordenanza bajo comentario previó asimismo, que la Municipalidad Distrital del Rímac pueda solicitar en la vía notarial la declaración de prescripción adquisitiva de dominio cuando el predio sea declarado en abandono, pero el plazo del mismo sea menor a 20 años y mayor de 10 años, y cuando los poseedores no estén en condiciones de solicitar la prescripción adquisitiva de dominio, porque no han ejercido una posesión como dueños, o porque no resulte viable dado el número de poseedores que ocupan el predio. Los predios adquiridos bajo este procedimiento que se encuentren en estado inhabitable o ruinoso, se señala, serán destinados a programas de renovación urbana.

Lo regulado por la Ordenanza N° 121-2006-MDR y por la Ex Ley de Habilitaciones Urbanas vienen a constituirse en antecedentes importantes en esta materia de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

La Prescripción Adquisitiva de Dominio Administrativa que la referida Ley propone será aplicable al caso de los poseedores no inquilinos pero además, al caso de los herederos de los predios urbanos tugurizados, quienes solo tendrán que acreditar el derecho de su causante para hacerse acreedores del respectivo derecho de propiedad y acceder a Registros Públicos, bastando con el requisito de poseer por diez años de manera pública, pacífica, pública y como propietario. No podrá desconocerse sin embargo, el Derecho de Propiedad de los herederos no poseedores, ya que, según se desprende del artículo 985° del Código Civil, ninguno de los copropietarios ni sus sucesores pueden adquirir por prescripción los bienes comunes.

La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana ofrece una vez más salidas legales al entrapamiento entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana, que retan a la concepción inicial tenida de las mismas y que nos remiten, en caso de imposibilidad de su aplicación, a la Expropiación, figura jurídica que desarrollaremos a continuación.

5.1.3 La Expropiación y el interés social

De acuerdo con el artículo 923° del Código Civil Peruano, la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En esta línea, el contenido esencial del Derecho de Propiedad viene a estar integrado básicamente por la facultad de disposición o transferencia de un bien y por la facultad de goce, aprovechamiento o disfrute del mismo sin necesidad de intervención de terceros. Ambos elementos constituyen el núcleo duro del Derecho de Propiedad, lo que hace reconocible frente a terceros el accionar de los propietarios con relación a los bienes bajo su dominio.

En la vía de los hechos se imponen sin embargo, numerosas restricciones a lo que una persona puede hacer con su propiedad, dado que la regla general es de permitir cualquier uso que no interfiera con la propiedad o con los derechos de otros.

El legislador se ha tomado al efecto ciertas licencias para determinar o decidir sobre la utilización e incluso, disposición de ciertos bienes, introduciéndose en la zona de privacidad de los propietarios en la que, a libre voluntad, pueden ejercer los poderes y todas las facultades posibles sobre las cosas bajo su dominio. Así, apela al Poder de Policía del que goza el Estado, el cual está al servicio de la protección de la colectividad local y de la provisión de seguridad, bienestar y salud de la población.

Es por ello que en nuestro Ordenamiento Jurídico, en particular, en el Código Civil, artículo 923°, el Estado ha regulado que la propiedad debe ejercerse dentro de los límites de la ley. Este cuerpo legal otorga entonces, a los propietarios tanto la libertad de disponer y gozar de los bienes bajo su titularidad como límites a tales facultades o poderes jurídicos.

Así, los referidos límites a los poderes conferidos a los propietarios por nuestro Ordenamiento Jurídico pueden observarse en las diversas reglamentaciones ofrecidas por el Estado respecto del tipo de construcción que puede realizarse en una determinada zona de la ciudad (residencial, comercial, industrial), de los espacios

que deben dejarse para uso público (por ejemplo, aceras, parques, vías), de la protección que debe brindarse a ciertos bienes que representan un momento específico de nuestra historia y del ejercicio del derecho de propiedad respetuoso de la vida en comunidad.

Estas restricciones legales constituyen intentos por resolver problemas vinculados con los elevados costos que supondrían para toda la sociedad permitir un crecimiento desordenado e inconciente de nuestras ciudades.

Sobre el particular, el Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA el 08 de junio del 2006, y en particular, la Ordenanza N° 620 del 01 de abril del 2004, Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de Planes Urbanos Distritales y Actualización de la Zonificación de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana, son muestra de los límites impuestos por Ley al Derecho de Propiedad. El referido cuerpo normativo municipal, en su artículo 27°, define la Zonificación como el conjunto de normas urbanísticas que regulan el uso del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la población, permitiendo la localización compatible, equilibrada y armónica de sus actividades con fines de vivienda, producción, comercio, industria, equipamiento, servicios, recreación, turismo, cultura, protección ambiental y de defensa civil, posibilitando la ejecución de programas y proyectos de inversión pública y privada en habilitaciones, rehabilitaciones, reurbanizaciones, remodelaciones, renovaciones y en edificaciones nuevas, restauraciones o de saneamiento en áreas no desarrolladas, incipientes, informales o degradadas, garantizando el uso mas apropiado, conveniente y oportuno del suelo urbano de la metrópoli, incluyendo sus áreas territoriales circundantes.

La zonificación del suelo impone al propietario una pérdida parcial respecto del dominio que ejerce sobre un bien sin compensación alguna, convirtiendo al Estado prácticamente en copropietario de éste sin asumir la responsabilidad de la propiedad. A pesar de ello, los beneficios que acarrear regulaciones como la antes mencionada son, en efecto, mayores que las molestias que podrían ocasionarse a los propietarios, toda vez que se impide que éstos construyan hasta el límite de su

propiedad sin ningún tipo de restricción. La intervención del Estado sobre la propiedad privada, en este supuesto, ha contribuido a un mejor ordenamiento de nuestras ciudades y a evitar daños a la comunidad en su conjunto por el ejercicio abusivo de la propiedad por parte de sus dueños (con la construcción por ejemplo de edificios de más de diez pisos donde solo se deberían permitir cuatro pisos o la implementación de negocios altamente contaminantes en zonas netamente residenciales).

Otro ejemplo en esta línea, es el de la Habilitación Urbana, entendida por la Norma G.040, artículo único, del Reglamento Nacional de Edificaciones antes citado como el proceso de convertir un terreno rústico en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas. En mérito a la habilitación urbana de un terreno, el Reglamento Nacional de Edificaciones prevé la entrega de Aportes Reglamentarios a la ciudad para recreación pública y para el equipamiento social urbano o servicio público complementario por parte de los propietarios del o de los terrenos habilitados. Estos aportes se ceden en terreno y a título gratuito según lo dispuesto en el artículo 27° de la Norma G.020 del mencionado Reglamento. El objetivo final de esta disposición es proveer, a través de parques, postas médicas, comisarías, iglesias, colegios, guarderías, comedores comunales, entre otros, de un hábitat que permita a la población en general una mejor calidad urbana, no solo en estructuras sino también en infraestructura, para satisfacer sus necesidades esenciales, a costo y cuenta de los propietarios del terreno habilitado.

La intervención del Estado sobre la propiedad privada, no solo se materializa en normas como las citadas, que buscan el bienestar general, impidiendo la sobreexplotación del suelo y su ocupación desordenada sin pensar en el hábitat urbano en su conjunto, sino que se expresa a su vez, a través de disposiciones dirigidas a la protección de bienes que, por su importancia, tienen un valor excepcional para la cultura y la historia en el país.

Este es el caso puntual de los bienes catalogados o declarados de interés cultural y que están regulados por la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio

Cultural de la Nación, del 21 de julio del 2004, la cual establece políticas nacionales de defensa, protección, promoción, propiedad y régimen legal y el destino de los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. A estos efectos, entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a toda manifestación del quehacer humano -material o inmaterial- que por su importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual, sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo; teniendo dichos bienes la condición de propiedad pública o privada.

Declarada la importancia de la protección por parte del Estado de los bienes antes mencionados, se ha hecho recaer sobre sus propietarios en mérito a ello, obligaciones que pueden calificarse de irrenunciables. Con mayor precisión, el artículo 21° de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación ha establecido sendas obligaciones a los propietarios de bienes declarados Patrimonio Cultural de la Nación, que van desde facilitar el acceso al bien a los inspectores del Instituto Nacional de Cultura, previo aviso o en cualquier momento, cuando las condiciones de urgencia lo ameriten, a juicio de dicha institución, hasta consentir la ejecución de obras de restauración, reconstrucción o revalorización del bien inmueble en cuestión, por parte de la referida institución, cuando fueren indispensables para garantizar la preservación óptima del mismo.

Conjuntamente con las obligaciones legales dispuestas a los propietarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20° de la Ley en cuestión, éstos están sujetos igualmente a severas restricciones respecto a la disposición de sus bienes. Así, la alteración, reconstrucción, modificación o restauración total o parcial de tales inmuebles, por ejemplo, deberá ser autorizado previamente por el Instituto Nacional de Cultura en cuya jurisdicción se ubiquen. La intervención del Estado en esta materia es mucho más estricta en el caso de obras tanto públicas como privadas, puesto que, como se aprecia del artículo 22° de la Ley, la edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición, puesta en valor o cualquier otra que involucre un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, también requiere para su ejecución de la

autorización previa del Instituto Nacional de Cultura; siendo nula la licencia municipal que carezca de dicha autorización, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan. En este supuesto, queda facultada la citada Institución para disponer la paralización y/o demolición de toda obra no autorizada y que se haya ejecutado contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas.

A mayor abundamiento, el artículo 9° de la Ley en mención precisa que la transferencia de dominio entre particulares de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación obligatoriamente debe ser puesta en conocimiento previo de los organismos competentes, bajo sanción de nulidad. Incluso el Estado tiene preferencia en la transferencia onerosa de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, disposición que no ha considerado la posibilidad de un inminente conflicto entre el propietario y el Estado, cuando el primero tenga un interés particular por que su bien sea adquirido por personas naturales o jurídicas privadas que le ofrezcan un ingreso económico más atractivo que el que le pueda proponer el Estado.

Como se puede advertir, las decisiones más elementales que corresponderían tomar a los propietarios, como puede ser el cambio de color de la fachada de su vivienda o la utilización de un material distinto al existente para refaccionar o remodelar sus viviendas, deben ser consultadas con el Estado. Su propiedad entonces, no puede entenderse como exclusiva sino compartida con el Estado, pero por razones de interés nacional, de mantener viva la historia del Perú en la memoria de los peruanos (su origen, evolución, auge y decadencia) como parte de nuestra esencia, que debemos proteger y respetar. Al respecto, De Trazegnies⁶³ indica:

Nuestra época ha desarrollado, por razones ideológicas y culturales que no es del caso examinar, un interés por la conservación de las obras culturales del pasado; y para este interés ha buscado una protección legal. Por ello ha considerado que tal interés es de la sociedad toda y que, como ésta se encuentra para estos efectos representada por el Estado, debía otorgarse al mismo ciertos derechos sobre tales

⁶³ TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. Op. Cit., pp. 93.

obras culturales. Una vez más se recurrió a la idea de propiedad y se habló del Patrimonio Monumental de la Nación.

En todos los casos, el de la zonificación, el de las habilitaciones urbanas y el de los bienes declarados Patrimonio Cultural de la Nación, la intervención del Estado en la actividad privada de los propietarios es más que evidente, imponiéndoles el deber de emplear la riqueza de que disponen, no solo en beneficio individual, sino también colectivo, y es en atención a este deber que se les reconoce la facultade de usar, disfrutar y disponer de su bien.

Podemos señalar a estos efectos que la propiedad le otorga al propietario más que una libertad, le otorga una responsabilidad. Una responsabilidad de no abusar de su propiedad causando perjuicios a terceros sin utilidad para éstos. En este sentido, el Código Civil Peruano establece en el artículo 961° y siguientes una serie de limitaciones a los propietarios por razones de vecindad.

Así, se señala que el propietario, en ejercicio de su derecho y especialmente en su trabajo de explotación industrial, debe abstenerse de perjudicar las propiedades contiguas o vecinas, la seguridad, el sosiego y la salud de sus habitantes, prohibiendo los humos, hollines, emanaciones, ruidos, trepidaciones y molestias análogas que excedan de la tolerancia que mutuamente se deben los vecinos en atención a las circunstancias. Del mismo modo, prohíbe a los propietarios abrir o cavar en su terreno pozos susceptibles de causar ruina o desmoronamiento en la propiedad vecina o de perjudicar las plantaciones en ella existentes; instando a que, de construirse cerca de un lindero un horno, chimenea, establo u otros similares o depósito para agua o materias húmedas, penetrantes, explosivas o radioactivas o se instala maquinaria o análogos, se observen las distancias y precauciones establecidas por los reglamentos respectivos y, a falta de éstos, las que sean necesarias para preservar la solidez o la salubridad de los predios vecinos.

A la legislación nacional le interesa sobremanera promover el uso óptimo de los bienes inmuebles, la seguridad y salud de la comunidad y sobretodo, el cuidado del ornato público. De este modo, el Estado, con su intervención en la esfera privada

del propietario, pretende posibilitar una convivencia armoniosa y sustentable en nuestro país mediante el establecimiento tanto de límites precisos al ejercicio, contenido y extensión de la propiedad como de beneficios de alcance general.

Lo expresado en el párrafo precedente no es ajeno a los fines que pretende cumplir la Renovación Urbana en nuestro país; habiendo el Estado Peruano apostado por la Expropiación para favorecer la puesta en valor de espacios urbanos degradados, como parte de las competencias y facultades que le alcanzan para intervenir a favor de quienes más lo necesitan.

Es del caso que, la Expropiación es la máxima expresión de los límites al Derecho de Propiedad, que importa el fenecimiento de este derecho fundamental para sus titulares en aras del cumplimiento de los fines a los que está comprometido el Estado. De acuerdo con Avendaño⁶⁴:

El fundamento jurídico de esta institución es el mismo que sirve al Estado para limitar los derechos individuales, esto es, la realización de sus funciones, ya sean esenciales o las facultativas. El Estado tiene como fin esencial el orden jurídico, es decir, crear el derecho y asegurar su imperio. Pero además, procura el bienestar y el progreso social. La facultad de expropiar está justificada por la realización de los fines jurídicos y sociales del Estado.

En esta línea, en el artículo 125° de la Constitución Política del Perú de 1979, se prohibió la privación de la propiedad salvo por causa de necesidad y utilidad pública o de interés social, declarada conforme a ley, y previó el pago en dinero de una indemnización justipreciada.

El Código Civil de 1984, aprobado cuando se encontraba vigente la Constitución Política del Perú de 1979 y que remitía todos los atributos de la propiedad al interés social, reguló a su vez, en sus artículos 1355° y 1357° que la ley, por consideraciones de interés social, público o ético, podía imponer reglas o establecer limitaciones al contenido de los contratos y que ésta, por razones de

⁶⁴ AVENDAÑO VALDEZ, Jorge. «El derecho de propiedad en la Constitución». Themis -- No. 30, 1994, pp. 120.

interés social, nacional o público, podía establecer a su vez, garantías y seguridades otorgadas por el Estado mediante contrato, respectivamente.

En atención al interés social se dio pié entonces, a la intervención de la administración pública en la esfera privada de las personas; “unas veces aplicada a la producción nacional en abstracto, otras a intereses económico – sociales concretos como es el caso de la ordenación de la producción agrícola, la regulación urbana, el desarrollo de la vivienda, etc”⁶⁵. Se entendió así el interés social como cualquier forma de interés prevaleciente al individual del propietario y referido principalmente a la satisfacción de necesidades⁶⁶.

A diferencia del texto constitucional de 1979, la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 70°, vigente en la actualidad, señala con relación a la propiedad que ésta es inviolable. El Estado la 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.

Nuestra actual Constitución Política no contempla, como se puede advertir, la causal de interés social que recogía la Constitución Política de 1979 para extinguir el derecho de propiedad de un particular por medio de la figura jurídica de la Expropiación. Se entendió que:

El interés social sí permitía limitar e intervenir en la propiedad en base a un valor no recogido expresamente como un derecho subjetivo a favor de alguien o como una prohibición concreta y expresa. Este concepto hacía responsable al propietario en virtud de un valor abstracto que lo podía limitar en cualquier momento y en circunstancias no previstas expresamente en el ordenamiento. Situación clara de inseguridad para los propietarios⁶⁷.

⁶⁵ IBID. Op. Cit., pp. 119.

⁶⁶ IBID. Op. Cit., pp. 121.

⁶⁷ MEJORADA CHAUCA, Martín. Op. Cit, loc. cit.

Dentro de este marco, la Constitución Política del Perú de 1993 admitió la Expropiación por causa de necesidad pública, es decir, cuando el beneficiario es el Estado, cerrando la puerta a las expropiaciones por causa de interés social donde los beneficiarios pueden ser sin ninguna restricción grupos de pobladores⁶⁸.

Como se puede advertir, ambos textos constitucionales, del 1979 y del 1993, tienen puntos de partida diferentes, haciendo alusión a términos como el de bien común, necesidad pública e interés social que consideramos importante diferenciar para poder entender mejor sus alcances.

El bien común, de acuerdo con Tomás de Aquino en su Suma Teológica, expresa la finalidad de toda la sociedad y el conjunto de bienes que solo ella puede promover y activar. En esta línea, la Ley es la prescripción de un acto proporcional al fin social. Esto significa, en primer lugar, que la ley es un elemento de la vida social y parte sólo de la vida moral total. Y, en segundo lugar, que, cuantas sean las formas de asociación de los hombres, habrán tantas formas de fin social o de bien común y, consiguientemente, de leyes⁶⁹.

Desde la Carta Encíclica *Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII, sobre la Situación de los Obreros, del 15 de mayo de 1891, la Iglesia también ha aludido al bien común, señalándose lo siguiente:

25. Mas, aunque todos los ciudadanos, sin excepción alguna, deban contribuir necesariamente a la totalidad del bien común, del cual deriva una parte no pequeña a los individuos, no todos, sin embargo, pueden aportar lo mismo ni en igual cantidad. Cualesquiera que sean las vicisitudes en las distintas formas de gobierno, siempre existirá en el estado de los ciudadanos aquella diferencia sin la cual no puede existir ni concebirse sociedad alguna. Es necesario en absoluto que haya quienes se dediquen a las funciones de gobierno, quienes legislen, quienes juzguen y, finalmente, quienes con su dictamen y autoridad administren los asuntos civiles y militares. Aportaciones de tales hombres que nadie dejará de ver que son principales y que ellos deben ser considerados como superiores en toda sociedad

⁶⁸ CASTRO – POZO DÍAZ, Hildebrando. Op. Cit., pp. 557.

⁶⁹ TOMÁS DE AQUINO, Santo. Suma Teológica. Tomo II. Segunda Edición. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1989. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/19337274/Suma-Teologica-de-Tomas-de-Aquino-Part-02> (Revisado el 17 de noviembre del 2009).

por el hecho de que contribuyen al bien común más de cerca y con más altas razones. Los que ejercen algún oficio, por el contrario, no aprovechan a la sociedad en el mismo grado y con las mismas funciones que aquéllos, mas también ellos concurren al bien común de modo notable, aunque menos directamente. Y, teniendo que ser el bien común de naturaleza tal que los hombres, consiguiéndolo, se hagan mejores, debe colocarse principalmente en la virtud⁷⁰.

El bien común viene a constituirse entonces, en uno de los principios que rige la vida en sociedad. Éste debe ser procurado por el Estado a través del establecimiento de condiciones tanto materiales como no materiales que permitan al ser humano realizarse como tal. Solo así, se procurará su desarrollo integral en provecho de todos y no de unos pocos.

La necesidad pública y el interés social son expresiones a través de las cuales el Estado busca proveer de bien común a la población para un desarrollo óptimo de sus principales potencialidades como seres humanos. Sin embargo, se les ha ofrecido a ambos términos alcances diferenciados dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

De un lado, la necesidad pública es entendida como la satisfacción de un requerimiento, por ejemplo una carretera, un túnel o un hospital, en beneficio de una colectividad en abstracto. Es la satisfacción de una necesidad de todos, sin focalizarse en un grupo social determinado.

Sobre el particular, en la Segunda Legislatura Ordinaria de 2001 del Congreso de la República, de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Sub Grupo N° 2 “Régimen Económico” del 21 de marzo de 2002⁷¹, el Doctor Avendaño Valdez precisó que la necesidad pública es aquello que es necesario, indispensable para el público, para todos; manifestando el

⁷⁰ LEÓN XIII, PAPA. Carta Encíclica Rerum Novarum. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html (Revisado el 17 de noviembre de 2009).

⁷¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Segunda Legislatura Ordinaria de 2001, Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Subgrupo N° 2 “Régimen Económico” del Jueves 21 de Marzo de 2002. Disponible en http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/debate_constitucional/sesionescomision/CON210302.REGIMEN%20ECONOMICO.htm (Revisado el 14 de agosto del 2009)

Doctor Landa Arroyo, en la sesión congresal antes citada, que la necesidad supone una urgencia, una situación de inmediatez no prevista y que requiere una solución, en este caso, mediante la expropiación.

El interés social viene a suponer, de otro lado, la realización de acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida o la satisfacción de la necesidad de un grupo poblacional determinado.

Dentro de este marco conceptual, el efecto y por que no, finalidad de la Constitución Política de 1993, al suprimir la referencia al interés social dentro su texto y reemplazarla por la necesidad pública, fue restringir las causales posibles de expropiación⁷².

En la Sesión del jueves 21 de Marzo del 2002, los miembros de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales se pronunciaron específicamente sobre el tema⁷³, señalando, entre otros, el señor Rodrich Ackerman que “el interés social es un cajón de sastre”. Esta posición fue sostenida a su vez, por el Doctor Ferrero Costa, quien manifestó que el tema del interés social ha sido utilizado para poder expropiar todo aquello que al Estado y al gobierno en ejercicio del poder “le vino en gana”, llamando la atención sobre la toma de canales de televisión en el año 1968 por el General Velasco Alvarado, la expropiación de todos los medios de comunicación, incluyendo los periódicos y el intento de estatización de la banca en el Gobierno del año 1987, bajo los alcances del denominado interés social.

El interés social, como se puede advertir, ha sido un término que ha servido durante muchos años a los gobernantes de nuestro país para establecer serias limitaciones a la propiedad privada, razón por la cual fue suprimido como causal de Expropiación en la Constitución Política de 1993.

⁷² RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 3. Lima: Fondo Editorial, 1999, pp. 369.

⁷³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op, cit.

La eliminación de la referencia al interés social por parte del Estado como sustento de la privación de la propiedad privada a través de la figura jurídica de la Expropiación se hallaría en la falta de direccionalidad de esta causal expropiatoria hacia el bien común de toda la población. Así, en palabras de Cantuarias Salaverry⁷⁴, la expropiación será válida cuando el beneficiario es indeterminado mas no cuando se le quite a uno para darle a otro, utilizando de esta manera la capacidad de dominio eminente del Estado no para generar bienes públicos sino propiedad privada.

No habiéndose recogido la causal de interés social en nuestro Ordenamiento Jurídico, expropiar bienes inmuebles de propiedad privada para los fines previstos en la Renovación Urbana, que requieren de ésta vía para la ejecución de proyectos y programas de puesta en valor de predios tugurizados en las numerosas ciudades de nuestro país, resulta improbable e injustificable legalmente.

Con la expedición de la Ley General de Expropiaciones, Ley N° 27117 del 10 de mayo de 1999, posterior a nuestro vigente texto constitucional, se concretaron algunos puntos importantes en este tema en nuestro país. El artículo 2° de la citada Ley prescribe por ejemplo que toda expropiación se efectúa a favor del Estado y, su artículo 10° numeral 3), que es nula la expropiación a favor de persona natural o jurídica de derecho privado.

Hasta el año 2003, ésta fue la reglamentación que desarrolló el procedimiento expropiatorio en el Perú, muy respetuosa de la propiedad privada y restringida a supuestos de excepción, como se esperaba de un estado defensor de los derechos individuales. En mayo del 2003, sin embargo, se expidió la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que, sin considerar lo expresado en nuestra Constitución Política, aprobó, para los efectos de Expropiación con fines municipales, numerosas causas de necesidad pública. Esta norma viabilizó así, la Expropiación para beneficiar a privados, específicamente a los pobladores de

⁷⁴ CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando. “Están abriendo una caja de Pandora peligrosísima”. (Febrero, 2009). Disponible en http://www.correoperu.com.pe/lima_notas.php?id=83289&ed=14 (Revisado el 26 de febrero del 2009)

Asentamientos Humanos y a los ocupantes de viviendas precarias, facultando al Estado a quitarle la propiedad a un privado y entregársela a otro.

En tal sentido, la concepción restrictiva plasmada en la Constitución Política de 1993 en lo referente a las causales en las que puede ampararse toda expropiación en el Perú, quedó dejada de lado y hasta olvidada; planteándose abiertamente, a contra luz de la citada Carta Magna, la posibilidad de expropiar por causas de interés social, propugnándose un retorno a la Constitución de 1979.

Es por ello que el límite estricto establecido en la Constitución Política del Perú para la aprobación de expropiaciones de la propiedad privada se ha desbordado. A decir de Avendaño⁷⁵:

Han aparecido las expropiaciones de muebles, se admiten crecientemente expropiaciones con beneficiarios privados, sin que éstos sean necesariamente concesionarios de obras públicas y, sobre todo, se ha transformado profundamente la expropiación fuera del ámbito estricto de la obra pública hacia operaciones de transformación social (reformas en el agro, protección del ambiente, cambios en la estructura de la tierra urbana, desarrollo de proyectos masivos de vivienda, etc.), todo lo cual ha dado lugar a que la causa justificatoria de la expropiación no sea solo la necesidad pública sino también el interés social.

Cabe precisar que, con anterioridad a la expedición de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión en Acciones de Renovación Urbana, artículo 34°, circunscribió expresamente la Expropiación al caso de los bienes declarados patrimonio de la nación y en peligro de destrucción por falta de mantenimiento de sus titulares. Esta disposición se hizo extensiva inclusive al resto de inmuebles, a pesar de no ostentar tal condición. En este sentido, la primera Disposición Final del Reglamento en mención a la letra señala que las Municipalidades Provinciales propondrán los casos de necesidad y utilidad pública justificadas de la expropiación de predios comprendidos dentro de las Áreas de Tratamiento oficialmente aprobadas.

⁷⁵ AVENDAÑO VALDEZ, Jorge. Op. Cit., pp. 120.

Cabe precisar que el Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana fue expedida en el año 1995, cuando se encontraba en vigencia la Constitución Política de 1993, que limitó las causales de expropiación a la seguridad nacional y necesidad pública, excluyendo expresamente de este ámbito al interés social.

Es por ello que a la fecha, al amparo del desarrollo constitucional efectuado respecto de la propiedad, no se conocen experiencias de aplicación de la figura jurídica de la expropiación para favorecer la transferencia de predios tugurizados de propiedad privada a sus poseedores y promover de esta manera, la Renovación Urbana de las áreas degradadas de las ciudades de nuestro país. A mayor abundamiento, debemos referir que, a pesar que la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana del año 1991 recogió lo expresado en el texto constitucional del año 1979, declarando de necesidad, utilidad pública e interés social la inversión privada en acciones de Renovación Urbana, a nivel nacional, no se expropió un solo inmueble a estos fines.

Es claro sin embargo, que el mecanismo previsto para alcanzar los fines de la Renovación Urbana, valga precisar, la Expropiación, no va dirigida directamente a “la realización de una obra pública o a la persecución de un objetivo de interés público que comprende un aspecto de protección”⁷⁶, sino a un colectivo determinado, hallándose allí el grave predicamento en el que se encuentra la recomposición de la trama urbana del país al no guardar correspondencia lo expresado en la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Los argumentos antes mencionados respecto a la inviabilidad de la Expropiación en materia de Renovación Urbana no son los únicos que se pueden citar a efectos de descalificar esta institución como respuesta a la problemática de la puesta en valor de los inmuebles degradados de nuestro país.

⁷⁶ MICHEL, Nicolás. *Droit public de la construction*. Fribourg: Editions Universitaires, 1997, pp. 329.

Problemas más graves se presentan aún al momento de definir el monto de la indemnización justipreciada. De proceder la expropiación, como bien señala Pasquel Rodríguez⁷⁷, el juez deberá determinar la probabilidad de la misma a efectos de averiguar si se realizó una inversión eficiente o no. Si ya es poco probable que empresas sofisticadas logren este complejo cálculo, menos factible aún es exigirles a los jueces que realicen el mismo.

De no poder calcular el monto de la inversión y por consiguiente, el monto de la compensación plena, es lógico entender que se crearán incentivos para que quienes ven en riesgo su propiedad privada intenten influir en la decisión política, con la finalidad de paralizar el proyecto o lograr que la expropiación, de ser posible, se lleve a cabo en una propiedad ajena. Esto no solamente crea, según el referido autor, la posibilidad de paralizar o volver más costosos valiosos proyectos estatales, sino que genera incentivos para que todas las partes involucradas lleven a cabo costosas actividades de presión política cuyo único objetivo es trasladar el daño de la expropiación.

La distorsión de la realidad nacional en este tema tendría su origen en la indefinición de la indemnización justipreciada, la misma que sería óptima si cubriera el mayor valor que el propietario otorga a su bien. Esta falta de definición sobre el monto de la indemnización justipreciada tenderá a que la compensación sea normalmente equivalente al precio de mercado, sub compensándose en la mayoría de los casos a los expropiados.

La idea de la expropiación en general se origina en la existencia de una necesidad urgente, inmediata e impostergable de la población que requiere ser satisfecha por el Estado. Así, éste adquirirá aquellos predios o inmuebles de propiedad privada que le permitan otorgar a la población una facilidad, llámese bien, servicio u obra, valorada por todos.

De este modo, se busca impedir que un particular limite las acciones planificadas por el Estado dirigidas al bien común de la población, a través de una

⁷⁷ PASQUEL RODRIGUEZ, Enrique. «Expropiación: una visión económica alternativa». Themis -- No. 48, 2004, pp. 129 – 131.

negativa de venta de su propiedad. Sin embargo, debe tenerse presente que una expropiación será socialmente eficiente, si quienes obtienen el bien lo valoran más que quien lo pierde, caso contrario no veríamos frente a una simple y llana confiscación de la propiedad. Sobre el particular, De Trazegnies⁷⁸ ha expresado que:

El Estado puede limitar o condicionar el ejercicio del uso o disposición, pero no puede sustituirse al propietario en estos derechos. Particularmente en lo que se refiere al derecho de disposición – que es el más característico de la propiedad – nadie puede obligar a transferir la propiedad: es el propietario el único que puede tomar iniciativa, aún cuando debe someterse a un conjunto de condiciones impuestas por el orden jurídico. En esta forma, la propiedad es un derecho esencialmente individualista, que otorga poder de decisión al individuo, que lo preserva o aísla respecto de esa cosa de las decisiones de los demás. Esta característica ha sido conocida en doctrina como la exclusividad de la propiedad: el titular y solamente el titular tiene derecho a hacer uso de los derechos que la propiedad le confiere sobre una cosa.

El Derecho como la Propiedad, al estimular los intercambios, favorecer la inversión y garantizar la libertad e independencia del ser humano, a través del otorgamiento de un poder pleno pero no ilimitado sobre sus bienes, coadyuvará a la estabilidad económica y a la igualdad o equidad social, pilares ambas de la seguridad jurídica en un país. Así, “la seguridad jurídica constituye un valor esencial del derecho, en tanto afianza la justicia, asegura la libertad, propende a la paz social y, en consecuencia, resulta imprescindible para alcanzar el bien común al que aspira todo sistema o, mejor dicho, toda sociedad”⁷⁹.

La seguridad jurídica, en este sentido, no puede verse perturbada por normatividad que atente contra la esencia misma del Derecho, que es uno ordenador y regulador de las relaciones humanas. Superar la problemática habitacional actual del país a través del retiro de un bien del dominio de una persona para dárselo a otra de manera arbitraria y sin justificación alguna, viene a remover los cimientos sobre los que se sostiene la seguridad jurídica. No solo ello sino que además, genera un

⁷⁸ TRAZEGNIÉS GRANDA, Fernando de. Op. Cit., pp. 81.

⁷⁹ CASTILLO FREYRE, Mario. *La transferencia de propiedad inmueble en el Perú y la seguridad jurídica*. Lima: Palestra, 2007. pp. 36.

grave conflicto social, máxime cuando “la cosa misma resume y representa la totalidad de intereses que se ocultan tras ella y a los que el Derecho quiere proteger: el interés de la libertad, la seguridad económica, etc.”⁸⁰.

De este modo, Parada Vázquez, 1996, citado por Pons Canovas⁸¹, escribió:

..., no es posible aceptar que la propiedad, en su manifestación más típica, como es la propiedad sobre bienes inmuebles, pueda ser saqueada una y otra vez, indefinidamente por uno u otro concepto, privándose ayer del subsuelo minero, otro día del derecho a edificar, después de la posibilidad de cultivar determinados productos, más delante de las aguas subterráneas, a lo que habría que sumar la imposición de deberes impositivos de hacer bajo amenaza de expropiación, soportar impuestos directos y toda clase de servidumbres y limitaciones no indemnizables.

En nuestro Ordenamiento Jurídico encontramos disposiciones como la Ley Orgánica de Municipalidades que, contraviniendo lo dispuesto en la Constitución Política del Perú de 1993, estableció como causa de necesidad pública el mejoramiento y renovación de la calidad habitacional, a través de programas de destugurización. Como esta disposición legal, se han dictado muchas otras que, bajo el manto de la denominada “necesidad pública”, han retirado del dominio de sus titulares bienes, que en muchos casos han sido adquiridos mediante su esfuerzo y sacrificio personal, para entregarlos a terceros.

Debemos indicar que el trasfondo de normas como la antes mencionada se halla en la asistencia a un grupo determinado de población para satisfacer necesidades muy puntuales, que en realidad caben dentro del tan mentado “interés social”. Sin embargo, el interés social ya no es más causal de expropiación, habiendo sido suprimido del actual texto constitucional.

Hoy en día, utilizar la necesidad pública como sustento para extinguir el derecho de propiedad privada a favor de un sector social definido y no de la

⁸⁰ TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. Op. Cit., pp. 87.

⁸¹ PONS CÁNOVAS, Ferran. *La incidencia de las intervenciones administrativas en el derecho de propiedad: perspectivas actuales*. Madrid: Marcial Pons, 2004, pp. 13.

colectividad en general, es un artificio que viene utilizando el Estado a contraluz de los preceptos constitucionales al no encontrarse regulado más el interés social.

No contando con casos concretos que permitan al presente Trabajo de Tesis ejemplificar el accionar del Estado en materia expropiatoria dentro del ámbito de las antes mencionadas normas de Renovación Urbana, a continuación mencionaremos algunos ejemplos que dan sustento a lo expresado en el párrafo precedente pero que están dirigidos a la expropiación de terrenos y no de inmuebles ubicados en áreas urbanas, por presentar características que precisamos resaltar para no replicar a futuro.

Al efecto, llama particularmente la atención la Ley N° 29320 del 11 de febrero del 2009, Ley que modificó el artículo 21° de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, que declaró de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004. Como se puede advertir, en este caso, la Ley fuerza la transferencia en propiedad de terrenos a grupos humanos específicos, encontrándose el Estado impedido para ello, según disposición expresa de nuestro texto constitucional.

En esta misma línea, la Ley N° 29398 del 27 de agosto del 2009, declaró de necesidad pública y de preferente interés nacional la expropiación de doscientos cincuenta y seis mil seiscientos ochenta y cinco metros cuadrados (256,685.00 m².) de terreno sito en el sector Alto El Molino, Distrito y Provincia de Pisco, Departamento de Ica, a fin de reubicar a los damnificados de las zonas declaradas en emergencia a consecuencia de los sismos ocurridos el 15 de agosto de 2007. Esta disposición legal apela al interés nacional para brindar solución a una población que desde hace más de dos años vive en condiciones de inseguridad y sin un techo bajo el cual guarecerse. Lamentablemente, el término necesidad pública ha sido mal empleado en este caso.

La respuesta del Estado no debe partir, a nuestro entender, de la extinción de la propiedad privada para ser ofrecida a un grupo humano identificado. El Estado, muy por el contrario, debe iniciar su accionar con la disposición de áreas de contingencia o de inmuebles o predios contenidos en la Bolsa de Tierras del país para la construcción de viviendas de bajo costo social. De esta manera no se perjudica a los propietarios privados, no se ahuyenta la inversión y se procura una intervención más real del Estado en temas que son de su absoluta responsabilidad.

Las Leyes antes comentadas han utilizado de manera antojadiza la causal de necesidad pública consagrada en la Constitución Política del Perú para procurar la expropiación de bienes privados.

En este contexto, disposiciones como las mencionadas vienen a alterar lamentablemente el orden jurídico y afectar la seguridad jurídica nacional. Debe entenderse que esta figura jurídica solo encontrará justificación para su aplicación en nuestro sistema normativo cuando el perjuicio que sufre el propietario por la pérdida o extinción de su derecho de propiedad es menor al beneficio que obtendrá toda la población a través de la ejecución de una obra pública o de la prestación de un servicio público por parte del Estado.

Preocupa pues, que la redefinición continua de los derechos de propiedad cree inestabilidad; más aún cuando intervenciones del Estado como las antes mencionadas muchas veces genera mayores conflictos dentro de nuestra sociedad que la problemática que pretende resolver.

Caso distinto es el de la Ley N° 27329 del 25 de julio del 2000, por la que se declaró de necesidad pública la expropiación de los bienes inmuebles de dominio privado adyacentes al Aeropuerto Internacional “Jorge Chávez”. De conformidad a su artículo 3°, la razón de necesidad pública declarada por Ley se halla en la importancia que el primer terminal aéreo del Perú como lo es el Aeropuerto Internacional “Jorge Chávez” cuenta con una infraestructura moderna, suficiente y adecuada al volumen del comercio integral y tráfico de pasajeros, así como con un mejor sistema de aeronavegabilidad que permita brindar un servicio óptimo al usuario. Como se podrá inferir, la expropiación dispuesta por la Ley N° 27329 se

dirige expresamente a favorecer el tráfico aéreo nacional en beneficio de todos los peruanos, adscribiéndose las obras de infraestructura del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez dentro del concepto de necesidad pública antes mencionado⁸².

En este marco normativo, la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana insta a la utilización de la Expropiación, no solo cuando no se haya regulado algún aspecto puntual del saneamiento legal de la propiedad a través de la Declaratoria de Abandono Administrativa y de la Prescripción Adquisitiva Administrativa sino además, como una sanción al propietario que no acepte someter sus bienes inmuebles a programas de Renovación Urbana. Así, el mismo cuerpo legal prescribe que procede la expropiación por causa de necesidad pública cuando, transcurrido un (01) año desde que se notificó la clausura definitiva de un predio por caso de severo deterioro físico con riesgo inminente de colapso, el propietario no presenta una propuesta de renovación urbana. Estas disposiciones son objetables al igual que lo fueron en su oportunidad las disposiciones aprobadas por la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y aquellas antes comentadas, las cuales resultan incompatibles con la regulación efectuada sobre el tema por la Constitución Política del Perú.

El presente Trabajo de Tesis postula a estos efectos, el retorno de la Expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada bajo la causal de interés social, pero dentro de un régimen de excepción y previa modificación de la Constitución Política del Perú, figura jurídica que estará dirigida exclusivamente a

⁸² El hecho que el Estado otorgue en concesión los bienes expropiados para la realización de obras de infraestructura de servicios públicos, permitido en la Sexta Disposición Final de la Ley N° 27117, Ley General Expropiaciones, no supone que la expropiación se efectúa a favor de persona jurídica distinta al Estado. Debemos señalar en este extremo que el Reglamento del Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley que regulan entrega en Concesión al Sector Privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 060-96-PCM del 27 de diciembre de 1996, definió en su artículo 3° la Concesión como el acto administrativo por el cual el Estado otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos, por un plazo establecido. Añade este artículo que se debe entender por ejecución de la obra su construcción, reparación y/o ampliación; comprendiendo por su parte la explotación de la obra o la prestación del servicio la prestación del servicio básico y los servicios complementarios para los que fue entregada la concesión, el mantenimiento de la obra; y, el pago de tarifas, precios, peajes u otros pagos pactados en el contrato de concesión que realizarán los usuarios como retribución por los servicios básicos y complementarios recibidos.

solucionar la situación de precariedad absoluta en que viven miles de familias en todas las ciudades de nuestro país.

La propuesta planteada tiene por fin evitar que se siga utilizando la Expropiación de manera indiscriminada, socavando el Derecho de Propiedad, y acelerar el proceso de regeneración de la trama urbana que viene deteriorándose a pasos agigantados, ocasionando perjuicios en la vida y salud de la población que habita en ellas.

Incorporar el interés social en el texto constitucional nacional como causal de extinción de la propiedad facilitará al Estado una intervención de alcance nacional, con vocación de perdurabilidad y sobretodo coherente con el resto de la legislación nacional, en materias como la desarrollada.

Siendo la Propiedad el poder jurídico pleno, directo e inmediato sobre un bien, por la que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo sin más limitaciones que las que le imponga la ley y; siendo ésta la condición de la independencia y de la libertad del hombre, como ya mencionáramos, la inclusión del interés social en el texto constitucional como causal de Expropiación debe ir aparejada con un desarrollo restrictivo de la misma en una ley orgánica; en una ley con una mayoría calificada que suponga el consenso no meramente de una transitoria mayoría parlamentaria, sino más bien, de la argumentación y el consenso de las distintas fuerzas políticas⁸³. Sobre el particular, el Doctor Landa Arroyo, en la Sesión del del jueves 21 de Marzo del 2002 y en su calidad de miembro de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, ha señalado que:

La Constitución lo que proscribe es la discriminación, pero no la diferenciación entre las personas. De allí que puedan darse leyes por la naturaleza de las cosas que diferencie, pero no por las personas. De modo tal que en este sentido, creo yo que la expropiación en el ámbito de lo que es el interés social, debería, evidentemente también estar regulada taxativamente mediante una ley orgánica, que garantice y asegure que se evite estos desmanes.

⁸³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit.

Cabe precisar que, de acuerdo al artículo 106° de la Constitución Política del Perú, mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan, según se aprecia en el citado artículo, como cualquiera otra ley, requiriéndose para su aprobación o modificación el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Podemos colegir de lo expresado en estos párrafos que, el Derecho de Propiedad como derecho fundamental de la persona solo podrá ser limitado por normas concretas que establezcan deberes y planteen limitaciones, encontrándose dichas limitaciones contempladas necesariamente en el texto constitucional y en las normas de desarrollo correspondientes. Y es que, mientras mayor sintonía y armonía exista entre los diferentes cuerpos legales y el texto constitucional, más afiada se encontrará la seguridad jurídica, con los consecuentes beneficios en materia de paz y justicia social y desarrollo económico del que gozaremos todos en el país.

Podemos señalar en esta línea, que Renovación Urbana y la Propiedad van hoy en día de la mano en una misma senda. De un lado, no puede haber Renovación Urbana sin un Derecho de Propiedad claramente definido y, de otro lado, la Propiedad no podrá ser redefinida, perdiendo su esencia o dejando de existir para los fines para los cuales fue concebido, si no se toma acción inmediata a través de las herramientas que ofrece la Renovación Urbana.

En este sentido, modificar la Constitución Política del Perú, a efectos de incorporar nuevamente la causal de interés social, manteniendo la de necesidad pública y de seguridad nacional, de manera tal que se facilite la expropiación de terrenos cuyos propietarios privados se muestren reacios o renuentes a efectuar concientemente alguna acción de mantenimiento de sus bienes, se presenta como una solución interesante para aquellos ocupantes de predios tugurizados que no encuentran respuesta alguna en nuestra legislación nacional.

La propuesta que presentamos no se aplicaría evidentemente, al caso de propietarios que tienen identificada su titularidad, que viven en los predios bajo su

dominio, pero que lamentablemente carecen de recursos económicos suficientes para llevar a cabo acciones de Renovación Urbana sobre sus bienes. Sería injustificable castigar con la pérdida de la propiedad a propietarios que no son solventes financieramente para responder por la conservación y protección de sus viviendas. La pobreza en nuestro país es un problema que no es transitorio ni pasajero sino una constante que impide avanzar en la búsqueda de la prosperidad y el desarrollo integral de las personas. Esta condición de miles de familias en el Perú no va a cambiar retirando los escasos bienes con los que cuentan para ofrecérselos a otros. La pobreza y la miseria no se combaten con nuevas casas sino con políticas estatales de generación de empleo, de reinserción social, de educación, etc., que permitan a su vez, recuperar a la población de la miseria en la que viven.

Del mismo modo, la propuesta efectuada en este Trabajo de Tesis no se dirige a dar respuesta al caso de aquellos propietarios que vienen luchando por años ante el Poder Judicial por la restitución o devolución de sus inmuebles en manos de ocupantes sin título, con título fenecido u ocupantes ilegítimos. Al respecto, debemos señalar que, de acuerdo con el artículo 138° de la Constitución Política del Perú, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En esta línea, el artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, refiere que el Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a la presente ley. Declarar nulos todos los actos jurídicos dictados por el Poder Judicial a fin de favorecer vía expropiación a posesionarios precarios o invasores de predios urbanos vulneraría gravemente el Derecho de Propiedad y pondría en tela de juicio la autonomía de este poder del Estado, vulnerándose además, el derecho de defensa en juicio de quienes se vean perturbados en este derecho fundamental.

Solo con una Ley que precise y centre la utilización de la figura jurídica de la Expropiación para casos particulares como el que proponemos y no de manera generalizada y que establezca los parámetros de actuación del Estado en esta materia, se podrán vislumbrar salidas a esta problemática tan grave de la falta de las

más mínimas condiciones de habitabilidad de las viviendas de las ciudades de todo nuestro territorio nacional. Con un uso adecuado, conciente y restrictivo del interés social lograremos acercarnos entonces, a soluciones más acordes con las necesidades básicas de nuestro país sin utilizar artificios legales que en lugar de propiciar un sistema de propiedad que garantice la seguridad jurídica lo perjudique sensiblemente en desmedro de todos.

En este sentido, podemos colegir que dar una nueva lectura al Derecho de Propiedad ofrecerá respuestas claras, precisas e inmediatas a este cáncer de las ciudades como es la tugurización, el hacinamiento y la precariedad de las viviendas que las conforman. Solo así, con un Derecho de Propiedad que pueda seguir el paso a la vorágine del crecimiento y evolución de las ciudades, podremos viabilizar la recuperación de las áreas urbanas degradadas de la miseria y de la autodestrucción.

A manera de síntesis, debemos recordar que en el Capítulo 3 del Trabajo de Tesis se identificaron cuatro tipos de propietarios problemáticos para la Renovación Urbana de predios urbanos tugurizados de nuestro país, valga precisar, el propietario no identificado o no identificable, el propietario reacio o renuente, el propietario sin recursos económicos y la pluralidad de propietarios.

En el presente Capítulo se han propuesto tres alternativas de solución a aplicarse a tres de los casos antes señalados, con excepción de aquel referido a los propietarios carentes de fuentes de ingresos para mantener su vivienda. Cualquier acción para remover o reasignar la propiedad de estos últimos constituiría abiertamente un acto confiscatorio, sin mencionar su incompatibilidad con la esencia misma de la Renovación Urbana, que ordena la reocupación de los espacios sometidos a trabajos de rehabilitación, reconstrucción o remodelación y no la erradicación total de población tomando como pretexto la pobreza en la que se hallan.

Como se puede advertir, una sola ley no puede ponerse en toda la gama de situaciones, vivencias y experiencias que nuestra realidad social encierra dentro de la denominada tugurización de predios urbanos, por lo que las alternativas de

solución presentadas en el presente Trabajo de Tesis resultarán aplicables a los siguientes casos:

- La Declaratoria de Abandono Administrativa, al caso del propietario no identificado o identificable y el ocupante no propietario (un ex arrendatario por ejemplo).
- La Prescripción Adquisitiva Administrativa, al caso de la pluralidad de propietarios o herederos y a ocupantes no arrendatarios y;
- La Expropiación, al amparo de la causal de interés social, a los propietarios reacios o renuentes que concientemente no realicen acción alguna de mantenimiento y conservación de sus viviendas y no sigan procesos judiciales de defensa de su propiedad. Esta figura jurídica podrá ser utilizada igualmente para aquellos supuestos no recogidos por definición en las alternativas de solución antes mencionadas, siempre que se cumplan expresamente los requisitos establecidos, a fin de no vulnerar el Derecho de Propiedad privada.

Debemos señalar que, a efectos de evitar que estas alternativas de solución sean vistas desde una concepción tradicional del Derecho de Propiedad, deben ir acompañadas de un desarrollo normativo que las presente como medidas excepcionales para casos excepcionales. Solamente así, podremos tener una perspectiva de cambio y de aplicación extensiva y sin limitaciones de las alternativas de solución propuestas. Caso contrario, tendremos lamentablemente, solo un entendimiento parcial del tema o, dicho de otro modo, contaminado con presupuestos aprendidos en un momento en el que el Derecho de Propiedad era entendido de manera absoluta.

La actuación del Estado, a través de las alternativas de solución antes señaladas, debidamente desarrolladas a través de normas secundarias, como se señalara en el párrafo precedente, facilitará la puesta en marcha de acciones dirigidas a alcanzar los objetivos y fines de la Renovación Urbana. Con una definición clara de los derechos de propiedad sobre los predios tugurizados y su reasignación a quienes

más los valoran, se tendrá inversión asegurada sobre los mismos, con resultados beneficiosos para todos.

5.2 Experiencias desde el Derecho Comparado. La Renovación Urbana en Latinoamérica

Experiencias en materia de Renovación Urbana y Destugurización en Latinoamérica hay muchas. Mención particular merecen Colombia y Brasil, habiéndose señalado que:

La legislación colombiana, acompañada de una rica y consistente producción jurisprudencial y de experiencias de aplicación en varias ciudades, aún en proceso de maduración y consolidación, conjuntamente con la brasilera ha marcado la pauta en América Latina de transformación legal, de creación de nuevos ámbitos de discusión de lo jurídico y lo urbano, de replanteamiento del papel que la planeación territorial puede y debe cumplir para asegurar mejores condiciones de vida y de integración urbana para una población creciente que ha decidido o ha sido empujada a vivir en centros urbanos⁸⁴.

El tratamiento otorgado por la legislación urbana colombiana y brasilera al caso de las ciudades que sufren de un alto grado de deterioro y degeneración física y social es muy particular e interesante, sirviéndonos por ello, de referencia inmediata a la cual acudir.

Debemos iniciar señalando que la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 58°, garantiza la propiedad privada. Sin embargo, precisa que, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La función social de la propiedad es definida de este modo en la Constitución Política Colombiana.

⁸⁴ MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. ACE, Año III, Número 7, junio 2008. Disponible en: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5634/1/3_MARIA-MERCEDES3.pdf (Revisado el 15 de septiembre del 2009)

Lo expresado en el este cuerpo constitucional ha sido objeto de desarrollo por la Ley N° 388 del 18 de julio de 1997. Esta Ley tiene entre sus objetivos, tal como se desprende del numeral 3) del artículo 1°, garantizar que la utilización del suelo por sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. La función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el interés particular son sin lugar a dudas los principios rectores del ordenamiento del territorio colombiano, encontrándose regulados éstos en artículo 2° de la citada Ley.

Dentro del marco social en el que se desenvuelve el Derecho de Propiedad en Colombia, la Renovación Urbana ha recibido un merecido reconocimiento como medio potenciador del redesarrollo en el suelo urbano de dicho país. A estos efectos, las medidas tomadas por el Gobierno Colombiano en la materia han partido por la creación de unidades de actuación urbanística, definidas en el artículo 39° de la Ley N° 388, como áreas conformadas por varios inmuebles a construirse como una unidad de planeamiento, en aras de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de infraestructura para el transporte, de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Las referidas Unidades de Planeamiento Colombianas son llamadas Áreas de Tratamiento en Perú, las cuales han merecido un tratamiento bastante similar en ambos Ordenamientos Jurídicos. Así, la Ley Colombiana ha previsto en su artículo 42° la puesta en conocimiento de los titulares de derechos reales del proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística a conformarse, de manera tal que puedan formularse al mismo objeciones u observaciones y pueda ser aprobado posteriormente por al autoridad local correspondiente, valga señalar el alcalde municipal o distrital. El Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, por su parte, ha contemplado en su artículo 10° la realización de una consulta pública respecto a la delimitación de las Áreas de Tratamiento propuestas por las Municipalidades o por el sector privado, de manera

previa a su aprobación. Este aspecto no ha sido recogido por la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

Este no es el único punto de coincidencia entre ambas regulaciones. La ejecución de las unidades de actuación urbanística colombianas o la puesta en marcha de los programas y proyectos de Renovación Urbana sobre las Áreas de Tratamiento identificadas en el Perú merecen una referencia puntual. Se tiene de esta manera, que la Ley Colombiana, en su artículo 44°, ampara la actuación urbanística en la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación. En el Perú estos medios de gestión reciben el nombre de Acumulación Predial. Sobre el particular, el artículo 49° del Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana prescribe que ésta se podrá acordar por los beneficiarios, conjuntamente con la transferencia de dominio absoluto del predio acumulado a favor de la organización que los representa o de la entidad que tenga a su cargo la administración o la gestión integral del proyecto, cuando la propiedad se encuentre debidamente acreditada.

En este extremo, sin embargo, la regulación colombiana ha dado un paso más allá. Requiere al efecto, del voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida para el inicio de la ejecución de la unidad de actuación; sancionándose a los propietarios renuentes con la enajenación voluntaria y expropiación de sus inmuebles. La normatividad nacional en materia de Renovación Urbana exige no solo el acuerdo del cien por ciento (100%) de los propietarios, sino además, en el caso de Lima, el acuerdo del setenta y cinco por ciento (75%) de los posesionarios, a fin de presentar iniciativas consensuadas a la Municipalidad Provincial que deriven en la ejecución de programas y proyectos de puesta en valor de los predios urbanos que ocupan. La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, como se puede advertir, dispone que los acuerdos sean prácticamente unánimes para alcanzar el objetivo antes señalado. No solo ello, inclusive tiene a la expropiación como la única vía de solución a la falta de acuerdo entre posesionarios y propietarios; figura jurídica que no es aplicada a la fecha en el Perú por los límites

presentados en el texto constitucional con relación al interés social, límites que no se observan en la Constitución Política Colombiana⁸⁵.

A contraposición de lo regulado en la legislación Peruana, la función social de la propiedad propiamente dicha tiene un lugar de privilegio dentro de la normatividad Colombiana. De esta manera, se sanciona su incumplimiento con el inicio de procesos de enajenación forzosa, en pública subasta, de terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria de unidad de actuación urbanística. La obligación de construir sobre estos inmuebles se traslada asimismo, a sus adjudicatarios, como se indica el artículo 57° de la Ley N° 388, bajo pena de iniciarse el respectivo proceso de expropiación por la vía administrativa en su contra.

La expropiación a la que se alude en la Ley Colombiana presenta características muy particulares y que pueden ser tomadas en cuenta en un futuro replanteamiento de la protección del Derecho de Propiedad en nuestro país.

En primer lugar, se sustenta en la utilidad pública o interés social, tal como se advierte del artículo 58° literales c) y l) de la misma. En este sentido, la expropiación dispuesta en mérito a dichas causales ampara la adquisición de inmuebles para destinarlos a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y; la ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la Ley, respectivamente.

En segundo lugar, los motivos de utilidad pública o de interés social, según el artículo 63° de la Ley Colombiana, se alegarán cuando existan especiales condiciones de urgencia y siempre y cuando la finalidad que se pretenda alcanzar

⁸⁵ Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana no ha regulado de igual manera, la Acumulación Predial ni ha precisado el porcentaje de aprobación que deba tener un determinado proyecto o programa de Renovación Urbana a ser implementada en una determinada Área de Tratamiento.

corresponda a las señaladas, entre otros, en los literales c) y 1) del artículo 58° antes mencionado. La urgencia a la que se ha hecho mención se referirá exclusivamente, de conformidad a lo señalado en el artículo 65° de la citada Ley, al carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio; a las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra y; a la prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.

En tercer lugar, la expropiación se ha previsto en Colombia en la vía administrativa y no en la vía judicial. Así, el artículo 70° de la Ley Colombiana precisa que el derecho de propiedad se trasladará de las personas titulares de éste a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con la inscripción de la decisión tomada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados. Es claro que, a diferencia de la legislación nacional, la expropiación en Colombia no supone necesariamente la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público. La expropiación en dicho país supondrá la disposición del bien expropiado a los fines propios de un grupo determinado de personas y por circunstancias muy particulares descritas en la propia ley de desarrollo.

En lo que respecta propiamente a la Renovación Urbana, el artículo 119° de la Ley Colombiana señala que en los casos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de programas de este tipo, el precio de adquisición o indemnizatorio deberá pagarse preferencialmente mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto o en derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo. En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquéllos. En el supuesto que los propietarios o poseedores de viviendas de interés social no aceptaran la forma de

pago o el derecho de preferencia, la Ley prescribe que la administración municipal o distrital que participe en los proyectos de renovación correspondientes, garantice el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgarán los subsidios municipales de vivienda, siempre y cuando se cumplan con las condiciones previstas al efecto. Los recursos correspondientes provendrán de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales.

El modelo colombiano, en lo que respecta al tratamiento del interés social, es ideal para ser aplicado en el Perú. Éste establece desde la Constitución Política parámetros definidos con relación a su aplicación y que se concretizan en una ley de desarrollo, que no deja la puerta abierta a una mala utilización de este concepto ni al retiro arbitrario del derecho de propiedad de bienes a los privados.

La Ley dada el año 1997 en Colombia, si bien posterior a la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana del Perú pero anterior a la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, es mucho más completa y desarrollada que la nacional, en particular en lo que respecta a la operatividad para la utilización de la figura jurídica de la expropiación. Así, la Ley Colombiana, en atención al fin social de la propiedad, circunscribe la expropiación, a falta de enajenación voluntaria de propietarios de inmuebles de interés puntual, al desarrollo de programas y proyectos de Renovación Urbana que tengan carácter de urgente, que se amparen en causales de utilidad pública o interés social, siendo su ejecución por la vía administrativa.

La Renovación Urbana es un tema aparte. La regulación Colombiana concede al propietario expropiado la oportunidad de mantenerse en la ocupación del terreno a través del otorgamiento de uno o varios inmuebles producto del programa o proyecto de puesta en valor desarrollado en el bien expropiado, vía permuta o derecho de preferencia de adquisición de los mismos. Con esta disposición no se produce una separación del propietario expropiado respecto de su bien. La extinción de su derecho de propiedad no es traumática, ya que no hay desarraigo alguno con relación al bien que una vez se encontró bajo el dominio de su propietario. Es más se lo hace partícipe del programa o proyecto de Renovación Urbana a desarrollar.

Medidas como éstas no han sido previstas en nuestro país, dándole a la Expropiación un tratamiento tradicional, de pago de la indemnización justipreciada en dinero, sin pensar que mecanismos como el de la Ley Colombiana podrían facilitar un trato directo con los propietarios de predios tuzurizados en los términos antes expresados, evitando cualquier conflicto social que pudiera surgir.

Este modelo funciona en Colombia, en razón al respeto irrestricto que se profesa a la función social de la propiedad, que impulsa el desarrollo y repensamiento de instrumentos legales dirigidos a fortalecer políticas de crecimiento urbano coherentes, que propendan a la construcción y modificación de las ciudades.

Con un nuevo enfoque de nuestras instituciones jurídicas podremos alcanzar los objetivos que persigue la Renovación Urbana como ha sucedido en Colombia, que, al amparo de su Constitución y de la Ley N° 388, puede enorgullerse hoy de los resultados obtenidos con la ejecución de obras como aquella correspondiente al Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria, respecto del cual se precisa que:

El proceso de renovación urbana en Pereira tiene su mejor ejemplo en el proyecto Ciudad Victoria, que incluye 6.500 metros cuadrados, 493 parqueaderos y un centro cultural metropolitano, esta última infraestructura con un área de 4 mil metros cuadrados. Las obras tuvieron un costo de 30 mil millones de pesos, recursos que salieron del erario público.

La otra gran parte del proyecto, que consiste en un centro comercial con más de 5 mil metros cuadrados y 300 parqueaderos; un hipermercado y la construcción del edificio inteligente de la Telefónica de Pereira, diseñado por el fallecido arquitecto, Rogelio Salmona. Esos proyectos tuvieron un costo de 135 mil millones de pesos y las inversiones corrieron por cuenta de la empresa privada.

En ese sitio, ubicado entre las carreras 10 y 11 y las calles 15 y 17, estuvo ubicada la vieja galería o plaza de mercado, que constituía una 'bomba de tiempo', pues había sobrepoblación de habitantes de la calle, ejecución abierta de negocios ilícitos y problemas de salud pública.

El cambio fue significativo. Una investigación realizada por la Maestría en Comunicación Educativa de la Universidad Tecnológica de Pereira, llamada Pereira Imaginada, encontró que los habitantes relacionan a Ciudad Victoria con palabras como elegancia, agradable, e incluso como un lugar bonito⁸⁶.

Así, como en Colombia, garantizar el derecho a la propiedad y respaldar el cumplimiento de la función social del mismo constituyen los principios rectores de la política de desarrollo en Brasil, consagrados en el artículo 5°, numerales XXII y XXIII, de su Constitución Política del año 1988. Particularmente, la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, en el artículo 170°, reconoce al orden económico una finalidad especial y que se circunscribe a asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social y observando, entre otros, los principios antes mencionados.

Esta última referencia consideramos es sumamente importante, por extender los alcances de la función social de la propiedad al ámbito económico, desestimando cualquier argumentación dirigida a vincular la falta de inversión extranjera con la extinción de este derecho fundamental a quienes no ejerzan en los hechos acto posesorio alguno sobre sus bienes. Y es que, la función social de la propiedad en Brasil claramente se entiende como parte de la esencia del Derecho de Propiedad y no un medio para limitar o restringir su uso a los privados.

Atendiendo a lo señalado, la Constitución Política de Brasil, en el artículo 182°, en lo que concierne a la planificación de las ciudades, prescribe que la política de desarrollo urbanístico tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. En este sentido, se le asigna a la propiedad urbana una función social vital, de atención de las exigencias fundamentales de ordenación de la urbe expresadas en el correspondiente Plan Director.

⁸⁶ FLÓREZ, Gabriel. Con el Proyecto de Ciudad Victoria, Pereira es un ejemplo a seguir. (2009) En: Portafolio.com.co. El Portal de Economía y Negocios. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5909707.html. Revisado el 16 de noviembre de 2009.

A estos efectos, el Ordenamiento Jurídico Brasileño se vale tanto de las expropiaciones de inmuebles urbanos, al amparo de causas de necesidad o utilidad pública o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero, como de la potestad del poder público municipal de exigir al propietario del suelo urbano no edificado, infrutilizado o no utilizado, la promoción de su adecuado aprovechamiento, bajo pena de parcelamiento o edificación obligatorias; del impuesto sobre la propiedad rural y territorial urbana progresivo en el tiempo y; de la expropiación con pago mediante títulos de deuda pública. Junto a estas medidas, el artículo 183° de la Constitución de Brasil abre la posibilidad de la adquisición del dominio de áreas urbanas de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados (250.00 m².), a quienes las posean por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usándola como su morada o la de su familia, siempre que no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural. Esta última medida vendría a constituirse en la Prescripción Adquisitiva de Dominio Peruana.

El 10 de julio de 2001 fue aprobada en Brasil la Ley Federal N° 10.257, llamada "Estatuto de la Ciudad", que regula el capítulo correspondiente a la política urbana aprobada por la Constitución Federal de 1988, específicamente en los artículos 182° y 183°. Así, en el artículo 2° de la referida Ley se postula que la política urbana en el referido país tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de la propiedad urbana, mediante directrices generales vinculadas con la ordenación y control del uso del suelo, de forma de evitar la retención especulativa del suelo urbano, cuyo resultado sea la sub utilización o la no utilización del mismo y el deterioro de las zonas urbanizadas.

Para el cumplimiento del objetivo antes mencionado, la Ley Federal N° 10.257, en su artículo 4°, previó la utilización de institutos jurídicos como el de la expropiación, el parcelamiento, edificación y utilización obligatorios y la usucapión especial de suelo urbano.

De acuerdo con el artículo 5° de esta Ley, los Municipios Brasileños son competentes para emitir una disposición específica que determine el parcelamiento, la edificación o la utilización obligatorios del suelo urbano no edificado, sub utilizado o no utilizado, en las áreas incluidas en el Plan Maestro, fijando las

obligaciones y plazos a cumplirse a estos efectos. Los propietarios cuentan en este sentido, con un año, a partir de la notificación del requerimiento de cumplimiento de la obligación urbana antes detallada, para que el proyecto respectivo sea protocolizado en el órgano municipal competente y; dos años, a partir de la aprobación del proyecto citado, para iniciar las obras de emprendimiento. De incumplirse con las condiciones y plazos establecidos, el Municipio, de acuerdo al artículo 7° de la Ley, está facultado a aplicar el Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbano, progresivo en el tiempo, a través del aumento de la alícuota a pagar por el plazo de cinco años consecutivos o hasta el cumplimiento de la obligación urbana indicada anteriormente. Transcurridos cinco años de cobro del Impuesto Progresivo aludido sin que el propietario haya cumplido la obligación urbana de parcelamiento, edificación o utilización, la Ley Federal N° 10.257, en su artículo 8°, ha dispuesto la imposición por parte de los Municipios de la sanción de expropiación de los inmuebles no atendidos a sus fines, con pago en títulos de la deuda pública. Los Municipios procederán entonces, al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público. El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el Poder Público o mediante la enajenación o concesión a terceros, vía licitación.

El procedimiento ideado por el Ordenamiento Jurídico Brasileiro se ajusta en extremo a la función social de la propiedad, que exige darle a los predios urbanos una utilidad efectiva y aprovechable por parte de sus propietarios y, en defecto de éstos, por parte de sus enajenantes o beneficiarios de su concesión. En mérito de la señalada función social de la propiedad se genera un ambiente de apertura para que la población participe en la recomposición de áreas abandonadas o dejadas a su suerte, participación que no es sesgada o dirigida a un grupo humano determinado sino que beneficia a quien más interés tiene en ellas dentro de una licitación pública. Es más la Ley en mención no se opone a que los predios urbanos expropiados sean materia de un aprovechamiento público, lo cual evidencia un tratamiento democrático en la materia y en base a la justicia social.

En cuanto a la usucapión especial de suelo urbano, el artículo 10° de la Ley recoge lo expresado en la Constitución Política de Brasil y desarrolla ésta de manera

más precisa, indicando que las áreas urbanas con más de 250 m²., ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas colectivamente en usucapión, en tanto los poseedores no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

La ley citada deja en manos de los jueces la declaración de la usucapión especial colectiva de inmueble urbano, cuyas sentencias servirán de título para el registro de las áreas urbanas usucapidas en la dirección de catastro respectiva. Cada poseedor, en mérito a la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional, recibirá igual fracción ideal de terreno, independientemente del tamaño del terreno que cada uno venía ocupando, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas. La Ley en su artículo 12° permite la interposición de esta acción de usucapión especial urbana por el poseedor, individualmente o en litisconsorcio originario o sobreveniente; los poseedores, en estado de coposesión y, como sustituto procesal, la asociación de moradores de la comunidad, regularmente constituida, con personería jurídica, en tanto cuente con autorización de representados.

La regulación brasilera de la usucapión especial colectiva de inmueble urbano guarda similitud con aquella que entrará en vigencia en nuestro país con la aprobación del Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, aunque la primera requiere expresamente de la intervención del Poder Judicial, institución que ha sido reemplazada en el ámbito nacional por las Municipalidades Provinciales. Advertimos que a diferencia del caso peruano, la legislación brasilera no exige que los poseedores tengan ciertas características como la de no ser arrendatarios o ex arrendatarios, siendo mucho más permisiva en este aspecto pero restrictiva en grado sumo en lo concerniente a la inviabilidad de declarar la usucapión en mención a poseedores que tengan en propiedad otro inmueble rural o urbano. Esta referencia es claramente entendible dentro de un sistema en el cual no se permite la especulación con los bienes ni un aprovechamiento abusivo de los propietarios respecto de éstos en perjuicio o desmedro de otros que más lo necesitan.

Dentro de este marco normativo y al amparo de las figuras jurídicas antes mencionadas, la Ley Federal de Brasil ha regulado la Renovación Urbana en su artículo 32° con el nombre de operación urbana consorciada. Ésta es entendida como el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de realizar en una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y valorizaciones ambientales. Se señala que la referida operación urbana consorciada será aprobada por una ley específica que contendrá el plan de operación urbana consorciada, en el que se precisará, según el artículo 33°, el área a ser afectada; el programa básico de ocupación del área; el programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación; las finalidades de la operación; el estudio previo de impacto del entorno; la contrapartida a exigirse a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados y; el modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.

En cuanto al aspecto económico, la operación urbana consorciada exige una contrapartida a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del § 2o del artículo 32° de la Ley, cuales son la modificación de índices y características de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así como modificaciones de las normas edilicias y; la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente. Estos recursos obtenidos por el Poder Público municipal se aplicarán exclusivamente a la operación urbana consorciada. La Ley en mención en su artículo 34° prevé de igual modo, la emisión por los Municipios de una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, a ser enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación urbana consorciada. De este modo, una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.

La Renovación Urbana en Brasil, como se puede advertir, se acerca muy estrechamente a la Renovación Urbana en el Perú, con la diferencia que ha sido mucho más enfática en el ámbito económico, permitiendo el desarrollo de la construcción en áreas problema de las ciudades a través de mecanismos innovadores como el de la entrega de certificados de potencial adicional de construcción, que resultan mejores incentivos para la población en este rubro que la solicitud de préstamos de dinero para la ejecución de obras que se ven encarecidas por el pago de intereses muy altos a las entidades financieras y que, en un escenario totalmente nefasto a los intereses de la población, terminarán por apoderarse de los predios a falta de pago de sus deudores, si no se establece una política estatal de trabajo y vivienda productiva, educación, etc.

Al igual que la legislación Colombiana, la legislación Brasileña lucha por el reordenamiento urbano y por consiguiente, lucha contra la pobreza. Para ello se vale de programas de renovación urbana y de instrumentos complementarios que le facilita su aplicabilidad de manera extensiva, en la búsqueda de contrarrestar lo que se ha venido a considerar la lógica especulativa del mercado, que considera a la propiedad una pieza de cambio, sin internalizar que ésta por sí misma no tiene solo un valor físico sino también un valor social. La Ley Federal de Brasil, en su artículo 39°, indica al efecto que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el Plan Maestro, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desenvolvimiento de las actividades económicas.

La aplicación de los instrumentos jurídicos antes mencionados, previstos en la Constitución Brasileña y desarrollados en su Ley Federal, ha sido fructífera, pudiendo mencionar, entre otros, el caso de la Asociación de Vecinos de Villa Manchete, Olinda, Pernambuco, que obtuvieron sentencia favorable de usucapión (prescripción adquisitiva) colectiva (proceso N° 2003.008384-4), en los términos que establece el Estatuto de la Ciudad, el 31 de mayo de 2005⁸⁷. La Renovación

⁸⁷ SMOLKA, Martim. O. ¿Ganando terreno? La Prevención de los Asentamientos Irregulares en América Latina. En: Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques Montevideo, Uruguay 14, 15, 16 y 17 de Octubre de 2008. Disponible en:

Urbana de ciudades brasileras como Curitiba y Bahía son a su vez, ejemplos claros de lo que se puede llegar a alcanzar con una legislación como la mencionada donde el desarrollo de las urbes solo es concebible en beneficio de la comunidad.

Medidas como las adoptadas en Brasil han sido recogidas parcialmente en la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.

No cabe duda que la Ley en mención vendrá a remover los cimientos sobre los cuales se sitúa a la fecha el Derecho de Propiedad; siendo importante poner en consideración la incorporación literal de esta función particular que el derecho fundamental antes mencionado debe cumplir dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, a fin de garantizar toda actuación del Estado dirigida a facilitar mecanismos de apoyo a población carente de una vivienda digna, de salud, trabajo y bienestar general.

Como se puede advertir, tanto Brasil como Colombia presentan una clara postura de defensa y respeto a la función social de la propiedad desde la propia Constitución Política. En base a ella han encontrado soluciones jurídicas a sus respectivas problemáticas urbanas, que dan soporte al derecho del cual gozan todos los ciudadanos de contar con un desarrollo planificado de sus ciudades, en atención no sólo a los intereses individuales de los propietarios sino también, a los intereses sociales de la comunidad y de la ciudad como un todo.

En este contexto, las propuestas presentadas como alternativas de solución a la problemática habitacional en nuestro país pueden resultar incomprensibles sino son leídas dentro del marco necesario de protección al Derecho de Propiedad y de solidaridad con nuestros congéneres, en casos puntuales como el presentado, para garantizar así, una convivencia sostenible y armoniosa en el país.

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1781660>. Revisado el 20 de septiembre de 2009.

5.3 Nueva lectura del Derecho de Propiedad en el marco de la Renovación Urbana

Ante la dificultad de propietarios y ocupantes de llegar a acuerdos exitosos sobre el destino de sus bienes, corresponderá al Estado asignar éstos a la parte que los valora más. En el caso particular de los predios urbanos tugurizados, su asignación a quien mayor valor le otorga permitirá no sólo su recuperación física, sino además, la recomposición o reconstitución de miles de hogares, cuyos integrantes podrán gozar de una nueva forma de vida en sociedad, más acorde a su dignidad de seres humanos.

En este sentido, se señala que el Estado “definiendo derechos de propiedad simples y claros, se facilita todo tipo de negociación, a la cual no se llegaría de enfrentarse derechos complicados e inciertos”⁸⁸. Sin embargo, la determinación de la parte que valúa más el bien objeto de interés no es sencilla: ¿es el propietario, cuya facultad de libre disposición de los bienes de los que es titular de dominio se ha visto restringida ante la ocupación precaria o ilegítima de terceros? ó ¿es el posesionario, que ha vivido por muchos años de manera infrahumana en una vivienda que se ha deteriorado gravemente en el tiempo, sin encontrar una solución puntual a la precariedad y pobreza en la que hace vivencia?

La definición de derechos de propiedad simples y claros supondrá en nuestro caso en particular dar una nueva lectura a este derecho fundamental dentro del Ordenamiento Jurídico Peruano, a fin que guarde correspondencia con el acelerado desarrollo y crecimiento de nuestras ciudades y sobretodo, con la realidad viva de los tugurios enquistados en las urbes del país y que se hallan situados sobre propiedad privada. De esta manera, éstos no se verán excluidos de toda posible solución a la problemática que afrontan y que actualmente es proveída por mecanismos como el de la Renovación Urbana.

Esta nueva lectura del Derecho de Propiedad en el Perú solo podrá ser entendida si éste es visto:

⁸⁸ COOTER, Robert. Op. Cit., pp. 131 – 132.

... como una de las tantas formas históricas de regulación social, es decir, como un sistema de derechos y obligaciones que varía en el tiempo, que adquiere diferentes significaciones concretas, y que no tiene otro sentido que el que los hombres de una determinada época quieren darle⁸⁹.

Lo expresado por De Trazegnies se puede apreciar con claridad en el tratamiento que se ha ofrecido a lo largo del tiempo al Derecho de Propiedad en materia constitucional y en materia civil.

Como indicáramos en su oportunidad, la Constitución Política del Perú del año 1979 permitía la extinción del Derecho de Propiedad por la vía de la Expropiación y al amparo del interés social. La Constitución Política del Perú del año 1993, a diferencia de su predecesora, limitó la pérdida del Derecho de Propiedad a razones de necesidad pública y/o de seguridad nacional. El cambio de dirección que ha seguido la protección de este derecho fundamental en nuestro país se debió principalmente al uso y abuso por parte del Estado de la figura jurídica de la Expropiación, que fungió de mecanismo de coacción y sumisión al mismo. Con la regulación vigente, ya no se utiliza más la Expropiación para satisfacer intereses particulares del Gobierno de turno sino principalmente para la realización de obras públicas o para la prestación de servicios públicos a favor de la colectividad.

Además de lo expresado respecto al cambio de rumbo que ha tenido la protección del Derecho de Propiedad de la Constitución Política de 1979 a la Constitución Política de 1993; en el ámbito civil también se han observado variaciones ostensibles.

Este es el caso de la clasificación de bienes muebles e inmuebles en el país. Así, en el artículo 812° numeral 4) y 5) del Código Civil de 1936 se calificó como inmuebles a las naves y aeronaves y a los ferrocarriles, respectivamente, a pesar de ser éstos bienes móviles. Esta calificación de los bienes precitados como inmuebles se mantuvo en el Código Civil de 1984, específicamente en el artículo 885° numerales 4), 5) y 9). Es con la Ley N° 28677 del 01 de marzo del 2006, Ley de la

⁸⁹ TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. Op. Cit., pp.76.

Garantía Mobiliaria, Sexta Disposición Final, que se derogaron los numerales 4), 5) y 9) del artículo 885° del último cuerpo normativo mencionado, considerándose a las naves, aeronaves y ferrocarriles como muebles. Esta disposición particular ha venido a tener efectos puntuales en la forma de enajenación de dichos bienes, ya que su transferencia requiere ahora de la entrega o tradición de los mismos, no bastando el solo consentimiento.

De otro lado, la incorporación como bienes muebles de los títulos valores de cualquier clase o los instrumentos donde conste la adquisición de créditos o de derechos personales y de los derechos patrimoniales de autor, de inventor, de patentes, nombres, marcas y otros similares, tal como se advierte de los numerales 5) y 6) del artículo 886° del Código Civil de 1984, evidencia que la normatividad nacional ha superado largamente la concepción clásica el Derecho de Propiedad sobre los bienes materiales, extendiéndose hoy a bienes inmateriales o intangibles.

Se tiene pues que, el Derecho de Propiedad ha tenido y tendrá el significado y/o la protección constitucional y legal que nuestros representantes ante el Congreso decidan otorgarle en un momento dado y en base a los intereses generales que se pretendan satisfacer, también en un momento dado. Y es que el Derecho de Propiedad no resulta suficiente en todas las épocas ni en todos los tiempos para englobar la diversidad de realidades que presenta en particular un país como el nuestro, no pudiendo por consiguiente, permanecer estático o pretender que abarque la compleja interrelación humana actual desde una perspectiva clásica o tradicionalista.

Es del caso que, a la fecha, la noción que se tiene del Derecho de Propiedad no es la misma que la que se tenía con la Constitución Política de 1979, ni aún la que se tiene hoy con la Constitución de 1993. Este derecho fundamental ha subsumido en su esencia y a lo largo de los años no solo el momento histórico, político o social imperante en nuestro país, sino también los aportes de la tecnología, el desarrollo de los derechos intelectuales, entre otros, correspondiéndole en el presente siglo responder a valores como el de la solidaridad y el del respeto al bien común, que nos presenta un nuevo ángulo de percepción de este derecho fundamental de la persona y que merece una atención prioritaria.

Dentro de este clima de cambios y nuevos significados que puede otorgársele al Derecho de Propiedad, existe en nuestro país una realidad particularmente especial respecto de la cual éste no ha reparado y que lamentablemente, tal como ha sido regulado, no puede abordar por su extrema complejidad. Así, nos encontramos con grupos humanos vastos, que habitan de manera desordenada, en espacios reducidos, sin servicios públicos, hacinados, en viviendas que no tienen las más mínimas condiciones de habitabilidad y que se encuentran sobre propiedad de terceros, sin independizar. Estos grupos humanos están constituidos la mayoría de las veces por familias escindidas o por sucesiones indivisas que carecen de recursos económicos o por precarios o usurpadores contra quienes, en muchos de los casos, se les sigue sendos procesos judiciales que no tienen fecha próxima de culminación. Esta es la realidad para la cual el Derecho de Propiedad tradicional no se encuentra preparado.

Estando entonces a que el Derecho de Propiedad no es inmutable, sino que es lo que los hombres quieren que sea, y los hombres quieren cosas distintas según los tiempos⁹⁰, urge una nueva lectura de este Derecho en nuestro Ordenamiento Jurídico, que permita comprender al grupo humano antes descrito, a fin que pueda desarrollarse de manera integral en un espacio adecuado a sus necesidades.

Propuestas como aquellas por las cuales se apuesta por la convocatoria pública a quienes se consideren propietarios de los inmuebles tugurizados, a fin que demuestren su mejor derecho en un plazo máximo de seis (06) meses, bajo sanción de inscribir éstos a nombre de la Municipalidad Provincial correspondiente, la que asumirá el rol de propietario en el proceso de Renovación Urbana o; aquellas propuestas dirigidas a la declaración de propiedad municipal de terrenos que, de acuerdo a los padrones de contribuyentes municipales, no han registrado el abono a los impuestos prediales por lo menos en seis (06) meses⁹¹, no pueden ser respuesta a la problemática habitacional en las ciudades de nuestro país.

La solución a la problemática existente entre la Renovación Urbana y el Derecho de Propiedad, como se puede advertir, no pasa por quitar a unos y dar a

⁹⁰ IBID. Op. Cit., pp. 77.

⁹¹ MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. Op. Cit., loc. cit.

otros de manera arbitraria, menos aún por falta de recursos económicos. Se requieren propuestas del Estado que alienten la solidaridad de la población, que sean coherentes con el resto de nuestra legislación y que respondan adecuadamente a las diferentes situaciones que plantea la ocupación de población sobre áreas urbanas degradadas.

Esta tarea ha sido asumida por la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana, que ha puesto sobre la mesa alternativas de solución de gran potencial de aplicación dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, como es el caso de la Declaratoria de Abandono Administrativo y la Prescripción Adquisitiva Administrativa; tarea que pretende ser asumida por el presente Trabajo de Tesis, que postula la inclusión de manera restringida y excepcional de la causal del interés social para proceder a la expropiación de propiedad privada cuando sobre ésta se hayan construido estructuras que por el transcurso del tiempo y su falta de mantenimiento constituyen hoy en día un grave problema para quienes ocupan las mismas.

Se viene repensando entonces, una nueva forma de concebir el Derecho de Propiedad, entendiéndolo ya no como sagrado e inviolable, como el derecho natural a apropiarse de todas las cosas y a gozar de todas las facultades que el objeto mismo pudiera producir, tal como se definiera en el artículo 17° de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sino como un derecho en constante adaptación, adaptación a la realidad social. A decir de Pons Cánovas⁹²:

A lo largo de la historia moderna se ha producido en el Derecho Continental una evolución del derecho de propiedad desde una concepción liberal e individualista, de máximo respeto a las facultades y al desarrollo del derecho, vigente hasta mediados del siglo XX, hacia una visión más social, presente en la actualidad, que tiene en cuenta de manera significativa los intereses generales en su ejercicio, pasando por toda una gama de modelos e interpretaciones.

La idea que se tiene del hombre como ser social, que forma parte de un colectivo o grupo y que por ende, debe cumplir con el conjunto de deberes que le

⁹² PONS CÁNOVAS, Ferran. Op. Cit., pp.20.

impone la norma jurídica, dirigidos a fomentar la solidaridad social y a abstenerse de ejecutar aquellos actos que la lesionen o la destruyan⁹³, se encuentra arraigada en nuestro país, en un contexto en el cual la propiedad, siendo por esencia privada, no puede proveer de utilidad individual a cualquier precio, no de manera irrestricta.

Se exige de este modo, al Derecho de Propiedad cumplir una función estrictamente social. En esta línea, se señala que,

“el derecho de propiedad es la función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no puede tocar. Es, por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana”⁹⁴.

A la función social del Derecho de Propiedad se la ha concebido de múltiples maneras. Unos consideran que la misma supone necesariamente la “incorporación de la perspectiva del deber al derecho subjetivo, deber que moraliza su ejercicio; ejercicio que se aboca a la búsqueda de un logro social, que al mismo tiempo preserve el ámbito de poder del titular”⁹⁵; otros, que “se presenta como la protección del principio de solidaridad a la hora de vivir en sociedad. Interés social que se muestra predominantemente en unos determinados tipos de bienes, no en todos, de ahí que la función social sea el motivo de la diferente regulación legal”⁹⁶.

Ejemplos donde se pone de manifiesto la función social de la propiedad en aras de la satisfacción de la necesidad de grupos humanos en nuestro país y la actuación del Estado a través de su poder de imperio se hallan en la normatividad emitida sobre Zonificación, Habilitaciones Urbanas, Protección del Patrimonio Cultural de la Nación y sobre normas de Vecindad para una convivencia en armonía. En todos estos casos, el Estado ha limitado el Derecho de Propiedad para proveer a la sociedad de un ordenamiento justo y equitativo, que permita a sus integrantes una mejor calidad de vida.

⁹³ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*. México, D.F.: Editorial Porrúa S.A., 1995, pp. 84 – 85.

⁹⁴ IBID. Op. Cit., Loc. Cit.

⁹⁵ ANGUITA VILLANUEVA, Luis A. *El derecho de la propiedad privada en los bienes de interés cultural*. Madrid: Dykinson, 2001, pp. 31.

⁹⁶ IBID. Op. Cit., pp. 42.

La función social que cumple el Derecho de Propiedad será predicable entonces, para todos aquellos bienes que por sus características sociales, culturales, económicas llevan implícitos un valor intrínseco para la sociedad, para la comunidad entera, y que por esta razón, son dignos de protección por el Ordenamiento Jurídico.

En este sentido, el objeto de la regulación de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana se centra en un grupo de bienes, respecto de los cuales hay un manifiesto interés, no solo de sus ocupantes sino también del Estado y de la comunidad circundante, para su recuperación en beneficio de todos. De acuerdo con Gago Prialé⁹⁷, los antes referidos bienes han sido concebidos:

... tanto para sostener actividades primarias (la morada digna) como para hacer posible una dimensión económica y financiera en favor de sus titulares. Supone un engranaje de factores interrelacionados (obligaciones de conservación del activo, claridad de los derechos posesorios, título actualizado, individualización del derecho, publicidad registral, etc.) que deben guardar armonía.

Como se ha podido advertir a lo largo del presente Trabajo de Tesis, estos bienes no han sido utilizados de manera acorde a la dignidad humana, en tanto se encuentran tugurizados, precarizados, carentes de servicios públicos, etc., no cumpliendo los fines para los cuales fueron creados ni sirviendo de motor propulsor de la inversión sobre los mismos. Es frente a este panorama que se plantea el cumplimiento de la función social del Derecho de Propiedad como primer paso para alcanzar los objetivos integrales que pretende la Renovación Urbana en el país.

En nuestro Ordenamiento Jurídico, debemos indicar, no se ha plasmado expresamente el concepto de la función social del Derecho de Propiedad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha llamado la atención sobre el mismo a propósito de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por más de cinco mil ciudadanos contra los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley N.º 28258, Ley de

⁹⁷ GAGO PRIALÉ, Horacio. Op. Cit, pp. 54.

Regalía Minera de fecha 23 de junio de 2004, sus modificatorias y demás normas conexas, por contravención a la Constitución Política del Perú, en su artículo 66° sobre la reserva de ley orgánica para fijar las condiciones de la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales; en el inciso 16) del artículo 2° y artículo 70°, que reconocen el derecho de propiedad; en el inciso 14) del artículo 2° y artículo 62°, que reconocen el derecho a la libertad contractual; en el inciso 2) del artículo 2°, que reconoce el derecho a la igualdad; y el artículo 103°, que recoge el principio de retroactividad de las leyes.

Así, el 1 de abril de 2005, el Tribunal Constitucional en Sesión de Pleno Jurisdiccional, con relación al Expediente N° 0048-2004-PI/TC, declaró infundada la Demanda, apelando entre otros argumentos a la función social de la propiedad, indicando que:

Cuando nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y señala que debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, no hace más que referirse a la función social que el propio derecho de propiedad contiene en su contenido esencial.

Esta función social explica la doble dimensión del derecho de propiedad y 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.

En consecuencia, el contenido esencial del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente bajo la óptica de los intereses particulares, como lo enfocan los demandantes, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente, el derecho de propiedad en su dimensión de función social. No hay duda que las acciones que el Estado lleve a cabo respecto a los bienes que, siendo patrimonio de la Nación, son concedidos en dominio privado, se encuentran legitimadas cuando se justifican en la obligación de atender el bien común, que es la función social de la propiedad en sí misma.

En una economía social de mercado, tanto la iniciativa privada como la inversión cumplen también una función social, a fin de coadyuvar a logro del bienestar general.

....

Ahora bien, como ya se ha señalado, cuando el artículo 70° de la Constitución establece que el derecho de propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la ley, presupone, de un lado, que el ejercicio del derecho de propiedad de los particulares se desenvuelva de manera acorde con la función social que es parte del contenido esencial del derecho; y, por otro, que las actuaciones e intervenciones del Estado se sustenten en el interés general para el logro del bien común.

El bien común y el interés general son principios componentes de la función social de la propiedad...

La interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional respecto a la función social que cumple la propiedad en nuestro país encuentra sustento a su vez, en la definición otorgada al bien común, que, como señaláramos en su oportunidad, supone un conjunto de condiciones de la vida social que deben ser garantizadas por el Estado en beneficio de la comunidad como un todo y de cada uno de sus integrantes.

En este sentido, ejercer el derecho de propiedad en armonía con el bien común viene a suponer el respeto por parte de los propietarios del principio de la convivencia armoniosa y pacífica en sociedad, no actuando de manera tal que se cause un perjuicio o daño a terceros. En esta línea, Mejorada⁹⁸ ha señalado que:

El ejercicio de la propiedad acorde con el *bien común* no tiene otro significado que el reconocimiento de los derechos que coexisten con el dominio. Es decir, contrariamente a lo que se podría creer, el *bien común* en el Perú no es un valor diferente o separado de los derechos que el sistema legal admite para las personas ajenas al propietario que ejerce sus atributos. El *bien común* está constituido por esos derechos, por separado, por la suma de ellos y por las normas prohibitivas.

...

⁹⁸ MEJORADA CHAUCA, Martín. Op. Cit., loc. Cit.

El *bien común* importa una garantía para los propietarios de que sólo serán afectados en los casos previstos en la ley y demás fuentes del sistema jurídico, pero ya no sobre la base de criterios arbitrarios.

Estando a lo mencionado, desde nuestra Constitución Política se viene a impulsar la protección de la propiedad privada en nuestro país, en aras que nuestra economía se desarrolle en un marco de libertad y eficiencia y, a su vez, a instar al cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de los propietarios, con miras a promover un uso óptimo de los bienes bajo su titularidad, sin perjudicar a terceros en el proceso ni excluirlos de los beneficios que nos puede prodigar el progreso y el crecimiento económico. Para Rubio Correa⁹⁹, “lo importante es que la propiedad no es un valor absoluto (ni puede serlo): está subordinada al bien común de toda la sociedad”.

La Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Declaratoria de Abandono, figuras jurídicas consagradas en nuestro Código Civil, son el reflejo de una política institucional que viene a sancionar de alguna manera a aquellos propietarios no diligentes con los bienes bajo su dominio, perdiéndolos a favor de terceros que los poseen, en un caso, y, en otro, a favor del Estado. A la fecha, sin embargo, tal cual han sido plasmados no son útiles a los fines que se pretenden, habiendo sido por ello objeto de modificación y adecuación a una realidad para la que no fueron concebidos inicialmente.

De este modo, la propuesta de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos con fines de Renovación Urbana, además de ofrecer alternativas de solución al conflicto entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana, impulsa al cumplimiento de la función social que compete al primero. En esta línea, el no ejercicio por un largo tiempo de los poderes que ofrece el Derecho de Propiedad por sus titulares de dominio supondrá que “la propiedad de esa persona sobre ese bien no cumple la finalidad social para la que existe el derecho”¹⁰⁰.

⁹⁹ RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit., pp. 371.

¹⁰⁰ IBID, Op. Cit., pp. 373.

La propuesta de la inclusión de la causal de interés social dentro de la Constitución Política del Perú para extinguir el Derecho de Propiedad vía Expropiación también sigue el camino y objetivos de la Ley de Saneamiento Físico Legla de Predios Urbanos con Fines de Renovación Urbana, propiciando más estrictamente la conformación de un bloque legal que permita consolidar la defensa de este grupo humano que vive de manera paupérrima y sin mayores expectativas de mejora frente a un Ordenamiento Jurídico que no le ha ofrecido a lo largo de los años salidas a la problemática habitacional que tanto los afecta.

El principio de la solidaridad al que se ha hecho alusión debe guiar las acciones en el campo de la puesta en valor de las áreas urbanas deterioradas, haciendo recaer sobre los propietarios una mayor responsabilidad social a mayor riqueza ostensible. Corresponderá a éstos entonces, una tarea social más directa, más trascendente, que no podrán eludir manteniendo improductiva la riqueza con la que cuentan. Tan es así que se afirma que a los propietarios no se les reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos¹⁰¹.

La función social de la propiedad o el ejercicio del Derecho de Propiedad en armonía con el bien común en nuestro país no es considerada en su verdadera extensión por todos los sectores de la población. Se le otorga en algunos casos una calificación negativa y perjudicial para el desarrollo de la economía y para la estabilidad financiera, sin dejar de mencionar, para la seguridad jurídica. Limitar lo que los propietarios pueden o no hacer con sus bienes es un tema actualmente controversial.

Consideramos que esta nueva manera de ver este derecho fundamental del ser humano debe tener límites, no pudiendo ser leído de manera parcial, no pudiendo llegarse a tener que elegir entre mi prosperidad y la prosperidad de terceros.

¹⁰¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit., pp. 85.

El límite se hallará en el conflicto, en el momento en el cual el interés particular colisione con el interés colectivo, como en el caso que es materia del presente Trabajo de Tesis, debiendo preferirse en estos supuestos, el último sobre el primero. Este límite está claramente establecido en las legislaciones de Brasil y Colombia y debe ser instituido en el Perú. Al respecto, Díez - Picazo¹⁰² precisa que:

Se encuentra en esta línea, sobretodo, la limitación que pueda imponerse al goce de la propiedad en atención al destino económico asignable a los bienes. En el sistema absolutista de la propiedad, propio de la tradición liberal, determinar el destino económico del bien era obra de la individual acción del propietario. Un propietario puede destinar su finca o su heredad a fines agrícolas, o forestales, a coto de caza o a actividades de puro solaz o recreo. Puede o no tener en cuenta la inserción de su propiedad en un conjunto histórico – artístico o en un conjunto paisajístico. La cláusula de la función social permite la intervención legislativa en el destino económico y la decisión de este destino en cualquiera de las líneas antes reseñadas.

Así, promover una utilización eficiente y efectiva de los bienes por sus propietarios, y de acuerdo a sus fines, debe mantenerse como uno de los preceptos que ilumina nuestro Ordenamiento Jurídico. Ello no restringe la posibilidad de exigir a los propietarios, desde el Estado y a través de una Ley, que mantengan su propiedad productiva, que la dediquen a un fin útil. En este sentido, lo regulado en la Constitución Política del Perú no quedará solo como una expresión de una buena intención. Y es que “... la función social no remite a simples límites externos impuestos a la propiedad por la acción administrativa del Estado, sino a una redefinición profunda de su naturaleza y contenido”¹⁰³.

Solo proveyendo el Estado de bien común por medio de leyes que permitan a la población vivir con un mínimo indispensable de bienes materiales e inmateriales, importantes para su desarrollo integral e insten a un ejercicio de la propiedad respetuosa de las necesidades de la población y de su derecho a una vida digna, se podrá alcanzar la armonía comunitaria tan anhelada por todos.

¹⁰² DÍEZ - PICAZO, Luís. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*. Vol. 3. Madrid: Editorial Civitas, 1995, pp. 56 - 57.

¹⁰³ MALDONADO COPELLO, Op, Cit.

Esta legislación no deberá ser, en el supuesto antes mencionado, atentatoria del Derecho de Propiedad de los privados, en los casos en que el Estado pueda tener libertad de acción a través de programas de vivienda en predios de su propiedad y de libre disponibilidad. Lo importante, llegado este punto, es encontrar un sano equilibrio, un justo medio, entre la satisfacción de las carencias que afrontan millones de peruanos y el desarrollo del país, a través de inversión que apueste por el Perú y que no vea en nuestro ordenamiento jurídico un obstáculo para ello.

Dar una nueva lectura al Derecho de Propiedad es en este sentido, más que una tarea, una obligación de todos.

Este derecho fundamental no satisface hoy en día las necesidades de una población que vive turgurizada, hacinada, carente de todo servicio público mínimo y que ha perdido en muchos de los casos su dignidad de ser humano. Es un derecho que se ha visto desbordado por una realidad más compleja, que no encuentra respuesta en un Ordenamiento Jurídico desarrollado para atender los intereses de individuos y no de colectividades.

Así, encausando los procesos de Renovación Urbana de las ciudades degradadas y decadentes del país, a partir de una remozada regulación del Derecho de Propiedad, tanto en el ámbito Constitucional como en el ámbito legal, se abrirá el paso a una nueva era en la atención de temas de interés general.

El Derecho de Propiedad, como se ha sustentado en este Capítulo, es posible de adaptarse a los nuevos retos que le presente la realidad nacional.

Con una nueva lectura del Derecho de Propiedad dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, en el que se que disponga la reasignación de este derecho fundamental a la satisfacción de intereses colectivos cuando se encuentren en conflicto con intereses particulares, y; con el desarrollo de instrumentos legales innovativos en el país que recojan la esencia social del Derecho de Propiedad, se podrán impulsar acciones, programas y proyectos de Renovación Urbana que, acompañados por supuesto, de medidas de índole social, económico y físico, sirvan

para rescatar al Perú de su degradación urbana y de su lamentable degradación social.



6. Conclusiones

- La ciudad es un organismo vivo que con el tiempo se vuelve viejo, se degrada, se deteriora, arrastrando consigo a miles de familias que se ven condenadas lamentablemente a la miseria de una vida infrahumana. La Renovación Urbana a estos efectos, pretende dinamizar las áreas estacionarias de las ciudades y obtener su mayor rentabilidad y sostenibilidad, a través de la implementación de estrategias físicas, sociales y financieras que combatan el cáncer de la criminalidad, la delincuencia, la prostitución y las enfermedades que hacen intolerable la vivencia y convivencia en el Perú.
- La Renovación Urbana actúa sobre la pre existencia física y social en un determinado espacio urbano, iniciándose con la intervención de los Gobiernos Locales a través de la identificación respectiva de las Áreas de Tratamiento en una Ciudad debido a las características específicas de precariedad, hacinamiento o tugurización e inestabilidad estructural que presentan sus viviendas; sin embargo es la decisión conjunta entre propietarios y ocupantes de estas últimas la que asegura el éxito de las acciones en esta materia.
- En nuestro Ordenamiento Jurídico no es nada sencillo identificar fehacientemente la condición de titular de dominio de una persona sobre un bien, ello en tanto el Registro no es constitutivo de derecho en nuestro país, no está a la mano de todos, ni es un trámite que demande poco esfuerzo a los interesados, por el contrario es incompatible con la legislación nacional en materia de Renovación Urbana que se dirige principalmente a personas con escasos recursos económicos y que carecen en muchos casos de título que ampare la ocupación que ostentan de un determinado inmueble.

- Que los propietarios de viviendas tugurizadas sean identificados o identificables no garantiza su disposición a embarcarse en la ardua tarea de rehabilitar las mismas, puesto que, en la mayoría de los casos, éstas se encuentran ocupadas por usurpadores o por poseedores precarios que le ocasionan perjuicios de toda índole y, en otros tantos casos más, los problemas económicos en los que se hallan envueltos los propietarios les hace inimaginable pensar en otra cosa que no sea el subsistir día a día. No debemos dejar de señalar que la pluralidad de propietarios hace imposible en estos supuestos y en aquel mencionado en la conclusión precedente, llegar a acuerdos con los posesionarios para arribar al éxito de las acciones de Renovación Urbana en el Perú.
- La Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento han sido concebidos para ser aplicados principalmente al caso de predios urbanos identificados como Áreas de Tratamiento de propiedad del Estado, como en el caso, por ejemplo, del Gobierno Central o de los Gobiernos Locales, mas no a los predios urbanos de propiedad privada, cuyos propietarios no son en la mayoría de los casos identificables o siéndolo, siguen sendos procesos judiciales los ocupantes de sus bienes, carecen de recursos económicos para asumir los costos de la Renovación Urbana o son tantos que hacen inoperable la propiedad en sí misma.
- El remedio del Estado frente a esta situación se enfoca en la Expropiación, prevista en la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento. Sin embargo, la Constitución Política del Perú solo permite extinguir el Derecho de Propiedad por causas de necesidad pública y seguridad nacional y no por interés social. Siendo así, la expropiación con fines de Renovación Urbana carece de asidero constitucional actualmente en nuestro Ordenamiento Jurídico.
- No siendo suficientes las disposiciones dictadas por la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento, ni la normatividad expedida específicamente en la Capital de la República para

coadyuvar a la puesta en valor de las áreas urbanas degradadas en el país, el Estado debe intervenir necesariamente a través de alternativas de solución al conflicto existente entre el Derecho de Propiedad y la Renovación Urbana.

- La búsqueda de alternativas de solución a la problemática de la ocupación de población de predios urbanos en propiedad privada parte de formalizar la tenencia que se tiene sobre los mismos y de compatibilizar la seguridad jurídica que descansa sobre el Derecho de Propiedad con la función social que este último debe cumplir. Solo así se minimizarán los impactos que tengan desarrollos legislativos como los que se plantean sobre el mercado y se garantizará que las inversiones nacionales sean aprovechadas directamente por los ocupantes de los predios urbanos tugurizados.
- Para materializar las alternativas de solución antes mencionadas y regenerar la trama urbana, es preciso dar una nueva lectura al Derecho de Propiedad, el cual no ha evolucionado a la par del crecimiento de las ciudades en nuestro país, que presenta formas complejas de ocupación predial y que se enfrentan abiertamente con la propiedad privada, no pudiendo ser resueltas a partir de un entendimiento tradicional de este derecho, menos aún con las figuras jurídicas que plantea actualmente la Constitución Política del Perú y el Código Civil.
- El Derecho de Propiedad nacional ha variado en el tiempo, habiendo adquirido las significaciones que nuestros legisladores, en razón de intereses y necesidades puntuales de la población, le han querido otorgar. En esta línea, la problemática habitacional que aqueja a la población de más escasos recursos amerita dar una nueva lectura a este derecho fundamental de la persona, a fin que logre adaptarse o adecuarse a la realidad nacional actual y permita de esta manera, satisfacer las necesidades más urgentes de nuestros conciudadanos. Ello supondrá además, desarrollar instrumentos jurídicos que sean coherentes entre sí y sobretodo respeten los preceptos constitucionales y legales presentes en nuestro Ordenamiento Jurídico.

- La nueva lectura que se pretende otorgar al Derecho de Propiedad debe suponer la expedición de sendos dispositivos legales de alcance nacional, que posean vocación de perdurabilidad y sobretodo, que no desestabilicen el sistema normativo, por cuanto ello puede ser más perjudicial que los beneficios que se pretenden alcanzar, más aún en temas puntuales como el de la Renovación Urbana.
- La Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana se presenta dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico como respuesta al conflicto Derecho de Propiedad – Renovación Urbana; presentando dos propuestas de actuación del Estado, desde el ámbito legal, dirigidas a formalizar o regularizar la propiedad de los referidos predios urbanos con miras a su puesta en valor. Estas propuestas de actuación se circunscriben a la Declaratoria de Abandono Administrativa y a la Prescripción Adquisitiva Administrativa.
- Ambas figuras jurídicas postulan una modificación expresa al Código Civil, siendo innovativas y acordes a una realidad compleja, de hacinamiento y tugurización, diferente de aquella que ha sido objeto de regulación hasta la fecha por nuestro Ordenamiento Jurídico.

Por un lado, la Declaratoria de Abandono Administrativa no ha sido desarrollada de manera previa en nuestro país, previéndose ésta para el caso de predios urbanos con construcción sobre los mismos y suponiendo el pago de una compensación a sus titulares de dominio por la pérdida de la propiedad de la que serán objeto a favor de un determinado grupo humano y la transferencia del predio abandonado a las Municipalidades Provinciales y no al Estado.

De otro lado, la Prescripción Adquisitiva Administrativa, regulada en su oportunidad para el caso de Asentamiento Humanos Informales, se prevé hoy para el caso de ocupaciones en áreas urbanas consolidadas de las ciudades y de manera colectiva, permitiéndose a las Municipalidades

Provinciales declarar la extinción de la propiedad por esta vía y no solo por la vía judicial y/o notarial.

- La Expropiación en el marco de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana ha sido planteada sin atender a las consideraciones constitucionales antes señaladas. Así, no es posible hacer uso de la expropiación sin antes incluir el interés social como causal para pérdida de la propiedad. Se plantea al efecto, la modificación constitucional en la parte pertinente, desarrollándose a través de una Ley Orgánica que limite su aplicación al caso de programas y proyectos de Renovación Urbana. Ello permitirá regular más adecuadamente el uso de esta figura jurídica sin dar lugar a malas utilizaciones o a artificios legales para su implementación en un caso determinado.
- Una ley no puede cubrir todos los supuestos de ocupación de predios urbanos tugurizados sobre propiedad privada existentes en nuestra realidad nacional, por lo que las alternativas de solución presentadas en el presente Trabajo de Tesis resultarán aplicables a los siguientes casos:
 - o La Declaratoria de Abandono Administrativa, al caso del propietario no identificado o identificable y al ocupante no propietario, al amparo de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.
 - o La Prescripción Adquisitiva Administrativa, al caso de la pluralidad de propietarios o herederos y a ocupantes no inquilinos y bajo el soporte de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.
 - o La Expropiación, por causas de interés social, a los propietarios reacios o renuentes que concientemente no lleven a cabo acción alguna para conservar o mantener sus inmuebles pero que no siguen procesos judiciales de defensa de su propiedad y en aquellos supuestos en los que no se puedan aplicar las figuras jurídicas antes

mencionadas. Esta alternativa de solución será aplicable con la propuesta de modificación constitucional desarrollada en el presente Trabajo de Tesis.

- El caso de personas de escasos recursos y el de propietarios que siguen sendos procesos judiciales en defensa de sus predios por la usurpación sufrida de los mismos o por su ocupación precaria no podrán verse inmersos dentro del alcance de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana o de la propuesta presentada en este Trabajo de Tesis, en tanto no se puede castigar la pobreza con la pérdida del Derecho de Propiedad o sancionar a propietarios que evidencian su interés por recuperar el poder sobre sus bienes, pudiendo ser considerados ambos en caso contrario, actuaciones confiscatorias del Estado.
- El Derecho de Propiedad es pasible de adaptarse a los nuevos retos que le presenta la realidad nacional en materia habitacional. Este debe cumplir la función social que le ha sido asignada o, dicho de otro modo, ejercerse en armonía con el bien común. Teniendo ello como premisa, los instrumentos jurídicos que se elaboren deberán mantener esta orientación y desarrollarse de manera tal que, ante un conflicto entre intereses privados y colectivos, coadyuven a solucionar éste a favor de los últimos.
- Dar una nueva lectura al Derecho de Propiedad en nuestro Ordenamiento Jurídico y otorgar un significado particular a figuras jurídicas contenidas en él, debe ir acompañado de un accionar del Estado que ofrezca además, salidas socio económicas a la problemática de la tugurización de las áreas urbanas de nuestro país, promoviendo trabajos productivos, viviendas productivas, programas de reinserción social, etc., caso contrario todo esfuerzo dirigido a recuperar las mismas habrá sido en vano.

7. Bibliografía

LIBROS:

ANGUITA VILLANUEVA, Luis A.

El derecho de la propiedad privada en los bienes de interés cultural. Madrid: Dykinson, 2001.

ARCE HELBERG, Víctor

El derecho de propiedad: prescripción y abandono. Lima: Biblioteca de Derecho, 1963.

BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo

Estudios de Análisis Económico del Derecho. Lima: ARA, 1996.

CARIA, Antonio Stefano.

Títulos sin Desarrollo: Los efectos de la titulación de tierra en los nuevos barrios de Lima. Lima: Desco. Programa Urbano, 2008.

CASTILLO FREYRE, Mario

La transferencia de propiedad inmueble en el Perú y la seguridad jurídica. Lima: Palestra, 2007.

CASTRO – POZO DÍAZ, Hildebrando

Derecho Urbanístico. Lima: GRIJLEY, 2007.

COOTER, Robert

Derecho y economía. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

Tributación Municipal y Constitución. Informe N° 33. Lima : Serie de Informes Defensoriales, 2000.

DÍEZ - PICAZO, Luís

Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Vol. 3. Madrid: Editorial Civitas, 1995.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón

Manual de Derecho Urbanístico. Madrid: Publicaciones Abella, 1997.

IHERING, Rudolf von

Estudios jurídicos: del interés de los contratos. La posesión. La lucha por el derecho. Buenos Aires: Atalaya, 1947.

LAMA MORE, Héctor Enrique

La posesión y la posesión precaria en el derecho civil peruano: el nuevo concepto del precario y la utilidad de su actual regulación en el derecho civil peruano. Lima: Grijley, 2007.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

A propósito de la Recuperación del Centro Histórico de Lima. Lima: Septiembre de 1998.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Vivienda. Investigación y Experiencias Perú. Lima: Dirección General de Programación y el Proyecto Experimental de Vivienda – PREVI, 1977.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA

Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao a 1980. Aspectos Físicos. Vol. 5. Renovación Urbana. Lima: Diciembre 1972.

MORA RUBIO, Rafael

Régimen de valoración municipal y renovación urbana. Bogotá: ABC, 1966.

MICHEL, Nicolás

Droit public de la construction. Fribourg: Editions Universitaires, 1997.

PONS CÁNOVAS, Ferran

La incidencia de las intervenciones administrativas en el derecho de propiedad: perspectivas actuales. Madrid: Marcial Pons, 2004.

ROJINA VILLEGAS, Rafael

Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. México, D.F.: Editorial Porrúa S.A., 1995.

RUBIO CORREA, Marcial

Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 3. Lima: Fondo Editorial, 1999.

ARTÍCULOS:

AVENDAÑO VALDEZ, Jorge

«El derecho de propiedad en la Constitución». *Themis* No. 30, 1994, pp. 117-122.

COOTER, Robert D.

«Análisis económico del derecho de propiedad». *Themis* No. 48, 2004, pp. 261-267.

ESCOBAR ROZAS, Freddy

«Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad: análisis crítico del artículo 923 del Código Civil». *Ius et veritas*. Año 11, No. 22, 2001, pp. 106-117.

GAGO PRIALÉ, Horacio.

«Propiedad precarizada y violencia en los barrios antiguos ». *Derecho PUC/ Pontificia Universidad Católica del Perú* No. 61, 2008, pp. 51 – 66.

MEJORADA CHAUCA, Martín

«La propiedad y el bien común». *Foro jurídico*. Año 2, No. 3 (2004), pp. 128-131.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Augusto

«Centro de Lima. Alternativas realizables para su recuperación». Urbanismo y Planificación. Enero - Febrero 1985, pp. 20-28.

PASQUEL RODRÍGUEZ, Enrique

«Expropiación: una visión económica alternativa». Themis No. 48, 2004, pp. 123-132.

QUISPE ROMERO, Jesús

«El Problema de la Vivienda en el Perú, retos y perspectivas». Revista INVI, vol. 20 No. 53, mayo 2005, pp. 20-44.

TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de

«La transformación del Derecho de Propiedad». Derecho/ Pontificia Universidad Católica del Perú No. 33, 1978, pp. 75-104.

UNIÓN PANAMERICANA.

«Renovación Urbana». En: Serie Vivienda y Planeamiento, N° 10, Washington D.C., 1958, pp. 3- 53.

PÁGINAS WEB:

CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando.

Están abriendo una caja de Pandora peligrosísima. (Febrero, 2009). Disponible en: http://www.correoperu.com.pe/lima_notas.php?id=83289&ed=14

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Segunda Legislatura Ordinaria de 2001, Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Subgrupo N° 2 “Régimen Económico” del Jueves 21 de Marzo de 2002. Disponible en http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/debate_constitucional/sesionescomision/CON210302.REGIMEN%20ECONOMICO.htm

FLÓREZ, Gabriel

Con el Proyecto de Ciudad Victoria, Pereira es un ejemplo a seguir. (2009) En: Portafolio.com.co. El Portal de Economía y Negocios. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5909707.html. Revisado el 16 de noviembre de 2009.

KARSENBERG, Hans

The Twelve Principles for Cautious Urban Renewal. (Marzo 21, 2007). Disponible en: http://www.erasmuspc.com/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=61

MALDONADO COPELLO, María Mercedes

LaLey 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. ACE, Año III, Número 7, junio 2008. Disponible en: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5634/1/3_MARIA-MERCEDES3.pdf

MINISTERE DE LA RÉGION WALLONE

Conférence Permanente du Développement Territorial. Raport Final de la Subvention 2002 – 2003. Thème 3.1: Reconstruire la Ville sur la Ville. Recyclage des espaces dégradés. (Septiembre, 2003). Disponible en: http://www.lepur.geo.ulg.ac.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_02-03/rapport/th3/02-03-th3.1.pdf

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Plan Nacional de Vivienda 2006 – 2015 “Vivienda para Todos”. (Marzo, 2006). Disponible en <http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/pnv.pdf>

--- Fondo MIVIVIENDA. Disponible en: <http://www.mivivienda.com.pe>

MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA

Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima – Callao 1990 -2010. Disponible en: <http://www.urbanistasperu.org/inicio/PlanMet/planmet.htm>

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Plan Estratégico para la Recuperación del Centro Histórico de Lima 2006 - 2035.

Disponible en:

<http://www.munlima.gob.pe/Descarga/Informacion%20Institucional/PLAN%20ESTRATEGICO%20PROLIMA%202006%20-%202035.pdf>.

PLASSMANN, Florenz y TIDEMAN, T. Nicolaus

Efficient Urban Renewal Without Takings: Two Solutions to the Land Assembly Problem. (Marzo 12, 2007). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1015820>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Estudio de Tipologías de poseedores en precarización, soluciones espontáneas sobre propiedad y procedimientos en el distrito de El Rímac. Marzo, 2005. Disponible en: <http://www.ielis.org/pdf/elrimac.pdf>

----Estudio de Soluciones Espontáneas sobre Propiedad y Procedimientos en la Ciudad de Huancayo. Marzo, 2005. Disponible en: <http://www.ielis.org/pdf/huancayo.pdf> .

LEÓN XIII, PAPA.

Carta Encíclica Rerum Novarum. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html

SMOLKA, Martim. O.

¿Ganando terreno? La Prevención de los Asentamientos Irregulares en América Latina. En: Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques Montevideo, Uruguay 14, 15, 16 y 17 de Octubre de 2008. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1781660>

TOMÁS DE AQUINO, Santo.

Suma Teológica. Tomo II. Segunda Edición. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1989. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/19337274/Suma-Teologica-de-Tomas-de-Aquino-Part-02>