

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Una revisión al tratamiento de los inmuebles en estado de
tugurización en Perú y la necesidad de una política pública
en atención a la Ley N°29415 vigente

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Mariana Victoria Reyes Vásquez

Asesor:

Christian César Chocano Davis

Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Christian César Chocano Davis, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “Una revisión al tratamiento de los inmuebles en estado de tugurización en Perú y la necesidad de una política pública en atención a la Ley N°29415 vigente” de la autora Mariana Victoria Reyes Vásquez, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 12/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Chocano Davis, Christian Cesar	
DNI: 40988780	Firma 
ORCID https://orcid.org/0000-0002-7313-5745	

RESUMEN

El tratamiento de los inmuebles declarados en estado de tugurización en las zonas monumentales del país ha sido materia de agenda por lo menos por los últimos 60 años. No obstante, los instrumentos con los que se ha intentado afrontar la problemática no han resultado idóneos, por lo que, a la fecha, a pesar de contar normas para atender el saneamiento físico – legal de estos inmuebles poco se ha podido avanzar.

En ese sentido, la finalidad es hacer una revisión histórica breve del abordaje en la materia; comparar las soluciones anteriores con la normativa vigente; exhibir una propuesta que fue el antecedente de la norma hoy vigente, presentar los mecanismos que ofrece la ley hoy y sus dificultades para el gobierno local, en quien recae la conducción de los procedimientos de saneamiento físico legal con fines de renovación urbana. Con lo expuesto se presentarán propuestas generales a la mejora de la norma para finalmente justificar la necesidad de contar con una política pública para resolver el problema público que constituye el estado actual de los inmuebles de las zonas monumentales residenciales del país.

Palabras clave

Saneamiento legal, tugurios, precarización legal de la propiedad, declaración de abandono

ABSTRACT

The treatment of buildings declared in a state of slums in the monumental areas has been on the agenda for at least the last 60 years. However, the instruments with which we have tried to solve the problem have not been suitable, so that, to date, despite having a law, regulations and related rules to solve it, little progress has been made.

The purpose is to show a brief historical review of the approach to the subject; compare regulations, present the mechanisms offered by law today and its difficulties for the local government, which falls to conduct the complete processes for urban renewal purposes.

Finally, general proposals will be presented to improve the norm and justify the need to have a public policy to solve this public problem.

Keywords

Legal sanitation, slums, legal precariousness of property, declaration of abandonment

Contenido

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. LOS INMUEBLES DECLARADOS EN ESTADO DE TUGURIZACIÓN "LOS TUGURIOS"	4
III. PRODUCCIÓN NORMATIVA CON FINES DE DESTUGURIZACIÓN	6
IV. NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL ¿NUEVOS LINEAMIENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE TUGURIOS?	11
V. EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESTE NUEVO MARCO Y LA "PRECARIZACIÓN LEGAL DE LA PROPIEDAD"	13
VI. TRATAMIENTO DE TUGURIOS EN LA ACTUALIDAD	15
VII. LOS MECANISMOS DE SANEAMIENTO LEGAL PROPUESTOS EN LA LEY N° 29415 "DECLARACIÓN DE ABANDONO ADMINISTRATIVO Y PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ADMINISTRATIVA	19
VII.1. La declaración de abandono	19
VII.2. Declaración de abandono administrativa propuesta por la Ley N° 29415	19
VII.3. La prescripción adquisitiva	21
VIII. FINALMENTE: ¿QUÉ PODEMOS HACER CON LA LEY # 29415?	22
IX. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.....	24
X. BIBLIOGRAFÍA.....	25

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento urbano en el país durante los dos últimos siglos se ha dado de manera desigual, la dotación y provisión de servicios públicos no ha alcanzado de manera equitativa a cada ciudadano. El tratamiento de la desigualdad abraza diversos componentes de diversas disciplinas, pero se tiende a visibilizar el problema como uno de gestión pública, políticas públicas ineficientes; y se invisibiliza el rol del Derecho en este proceso de toma de decisiones (o de ausencia de estas).

El tratamiento de los tugurios en las zonas monumentales es un ejemplo de ello, donde el Derecho peruano; salvo por contadas intervenciones, ha permanecido al margen y se han abordado soluciones desde diversas disciplinas, (saneamiento físico, diseño arquitectónico, dotación de condiciones de habitabilidad, entre otros), que lamentablemente no han resultado sostenibles ni replicables en el tiempo.

El Perú cuenta con treinta y seis zonas monumentales declaradas como tal por el Ministerio de Cultura, que en su mayoría coinciden con la delimitación del Centro Histórico de la ciudad a la que pertenecen, no todas ellas están compuestas por tugurios. Los usos que la ciudadanía ha otorgado a cada una se transforman, de acuerdo a la necesidad de cada ciudad.

Mientras que, en Arequipa, por citar un ejemplo, se presente un centro histórico con sobresaturación de funciones: instituciones públicas y privadas se aglutinan, obligando a las personas a desplazarse a esa zona de la ciudad para solicitar servicios; en Huamanga tenemos una zona monumental con usos institucionales, religiosos y culturales, pero con edificios en situación de deterioro.

Sin perjuicio de ello, el problema de la tugurización ha alcanzado principalmente a las zonas monumentales que se ubican en Centros Históricos receptores de migración: Trujillo, Callao y especialmente Lima. Corresponde especificar que dentro del área denominada Centro Histórico de Lima (CHL) conviven dos zonas monumentales: la zona monumental de Lima y la zona monumental del Rímac; este proceso no es reciente, tiene más de 60 años en los que poco o nada se ha avanzado.

En este escenario, el presente trabajo abordará la ineficacia de los mecanismos vigentes para el saneamiento físico-legal (en adelante SFL) de los tugurios en zonas monumentales y la imposibilidad del saneamiento de sus inmuebles, partiendo desde la definición de tugurios, la evolución normativa de su tratamiento; luego se abordará la norma vigente y una propuesta de mejora a incorporarse en una política pública que atienda el problema del saneamiento legal de los inmuebles en estado de tugurización en las zonas monumentales.

II. LOS INMUEBLES DECLARADOS EN ESTADO DE TUGURIZACIÓN "LOS TUGURIOS"

La definición de tugurios ha venido siendo dada a través de la academia: producción de facultades de arquitectura, urbanismo, ingeniería, incluso facultades de sociales; proponían definiciones de tugurio, en las cuales coincide la alta densidad por metro cuadrado y la ausencia de servicios básicos.

No obstante, resulta interesante visibilizar esta definición dada por María de Lourdes Portugal hacia 1980, que añade a la definición del tugurio, las supuestas características de las personas que residen en él.

"[tugurio es] la vivienda precaria 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 bien estables que han devenido ineficientes por el deterioro o edificaciones modernas construidas al margen de las normas básicas de habitabilidad" (Portugal 1980: Pág.6)

Asimismo, Portugal¹, encontraba que la condición de Tugurización tenía que ver con el comportamiento de los moradores: "El tugurio es: altos índices de densidad por m², hacinamiento, promiscuidad, insalubridad, factores condicionantes de toda una gama de otros problemas en diferentes órdenes, como por ejemplo, ligados a la salud, **al comportamiento**, etc. (énfasis propio).

Bajo esa línea, se presenta también el factor comportamiento, de acuerdo con Victor Delgadillo², producto de su estudio de diversas ciudades de Latinoamérica: las intervenciones que se han realizado, en muchos supuestos, han considerado a los habitantes de tugurios como un impedimento para la rehabilitación de la zona monumental.

¹ PORTUGAL, María de Lourdes "Las zonas tugurizadas en Lima Metropolitana" Cuadernos Celats, Lima 1980, p. 6-7

² DELGADILLO, Victor "Mejoramiento habitacional en las áreas urbanas centrales de América Latina. Del combate de tugurios a la rehabilitación habitacional progresiva. Revista INVI, 23(63), p.92

En el Perú, a nivel de producción de instrumentos de planificación pública y a nivel de instrumentos normativos se viene hablando de tugurios y de erradicación de procesos de tugurización desde 1939³ aproximadamente, como se detallará más adelante, no obstante, no encontramos una definición normativa hasta 1991, en el Decreto Legislativo N° 709 “Ley de Promoción de la Inversión Privada en Predios para Arrendamiento”:

Artículo 10.- Entiéndase por tugurio una o varias unidades de vivienda que no reúnan las condiciones básicas de habitabilidad, por tener deficiencias en cuanto: al área vital; servicios de agua, desagüe y energía eléctrica; iluminación y ventilación naturales; e igualmente, por estar deteriorada y no contar con posibilidades de ampliación y/o remodelación y carecer de Certificado de Habitabilidad.

Dieciocho años después, el glosario de la Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, instrumento que analizaremos a fondo en la presente investigación, mantiene exactamente la misma definición de tugurio, tal como sigue:

Tugurio: una o varias unidades de vivienda que no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad por tener deficiencias en cuanto al área vital, servicios de agua, desagüe y energía eléctrica; iluminación y ventilación naturales; e, igualmente, por estar deterioradas y no contar con posibilidades de ampliación o de remodelación y carecer de certificado de habitabilidad.

No obstante, esta ley, a la actualidad vigente, en su artículo 25, hace acotación respecto a las siguientes tipologías: a) Inmuebles con más de cuarenta (40) años de antigüedad; b) Menores de cuarenta (40) años que incumplan la normativa de edificación; c) Inmuebles que perjudiquen vida o salud de sus habitantes por hacinamiento o afectación de estructura por humedad o bacterias; con servicios básicos inadecuados de acuerdo con la OMS y normativa de sanidad; d) Falta de ventilación e iluminación.

Considero importante precisar que, siguiendo la tendencia formulada por la academia en los 60, en Perú, se mantiene la definición de tugurio únicamente a

³ El instrumento aprobado a nivel nacional más antiguo con el término tugurio o tugurización en nuestro Ordenamiento Jurídico data de 1969, con la promulgación del Decreto Ley N° 17528, Ley Orgánica del Sector Vivienda: Art. 8.- Son funciones específicas del Ministerio de Vivienda: (...)

c) Formular, promover y/o ejecutar proyectos de renovación y rehabilitación urbana, tendientes a la erradicación de los tugurios y barrios decadentes.

partir de criterios físicos de la edificación: edificación antigua, riesgo de colapso, hacinamiento, ventilación, iluminación, entre otros; por lo que las propuestas de tratamiento abordan el saneamiento físico, sin identificar el problema de saneamiento legal; el cual queda invisibilizado en los diversos programas, proyectos y propuestas que nacen desde el aparato estatal.

Hacia el mismo año que se promulgaba la Ley N° 29415, ONU– HABITAT⁴ ya presentaba cinco componentes, cuya carencia de dos o más en un inmueble, conjunto de inmuebles, manzana, barrio o asentamiento constituía la condición de “tugurio”: acceso suficiente al agua potable, acceso mejorado al saneamiento, **tenencia segura de la propiedad**, durabilidad de la vivienda, área suficiente de la vivienda.

Es decir, a nivel internacional ya se había identificado la necesidad de incluir la falta de saneamiento legal en la caracterización de un tugurio; pero en Perú seguíamos únicamente definiendo desde el criterio físico.

III. PRODUCCIÓN NORMATIVA CON FINES DE DESTUGURIZACIÓN

En Perú, específicamente en Lima, se viene hablando de la necesidad de destugurizar ciudades, principalmente, destugurizar el CHL desde hace más de 60 años.

Existen registros bibliográficos sobre ello:

*“Un muy serio problema que se ha presentado por este aumento de población descontrolado es la ocupación de las manzanas de Lima Antigua por numerosas familias que viven en condiciones precarias (...) Hay dos (acciones) que son fundamentales: (...) **iniciar un proceso de destugurización**” (Patronato de Lima: 1992 pp 35 - 39) subrayado propio.*

En ese sentido, corresponde identificar cuál fue la respuesta estatal cristalizada en producción normativa frente a esta necesidad de destugurizar que se hacía cada vez más visible.

Así pues, a nivel de producción normativa nos encontramos con los siguientes instrumentos, detallados en orden cronológico:

⁴ ONU – HABITAT es el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y cumple la función de coordinación y encargo de todas las materias referidas a urbanización y asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas con la finalidad de promover ciudades sostenibles.

- En 1932, se promulga la Ley N° 7571 “Ley disponiendo que el 20% del producto de los impuestos creados por el decreto – ley N° 7103, que se recauden en el Departamento de Lima y en Callao pasen a las Beneficencias Públicas correspondientes para la reconstrucción de callejones y casas de departamentos. Esta norma tuvo como finalidad que algunos inmuebles de las zonas monumentales puedan ser reconstruidos por las Beneficencias (propietarias) para instalar los servicios higiénicos correspondientes. Si bien no se hace referencia expresa al término “tugurio” se desprende ya que de manera posterior (hacia 1969) mediante Decreto Ley N° 21853 se autoriza a la Beneficencia a celebrar contratos de compra-venta con los inquilinos que ocupan tugurios y otros inmuebles que no reúnen las condiciones de habitabilidad.
- En 1945, se promulga la Ley N° 10222 “Ley prohibiendo el alza de alquileres de casas – habitación en toda la República y suspendiendo la tramitación de los juicios de desahucio y de aviso de despedida de casas – habitación”; Este instrumento se dio como respuesta a aquellos propietarios que, ante el incremento de demanda habitacional en el centro, optaron por aumentar el valor de sus arrendamientos y proceder con los desalojos de los inquilinos que no podían asumir estos nuevos precios.

En ese sentido, buscó frenar el proceso de incremento de valor de alquiler en las zonas centrales de Lima para otorgar seguridad de tenencia entre aquellos que alquilaban mientras se diseñaba una Ley de Inquilinato, que regularía los arrendamientos de inmuebles y equilibrará esta aparente desigualdad – posición de ventaja del arrendador frente a los arrendatarios. No obstante, esta última ley de inquilinato no se promulgó.

Durante el gobierno de Velasco Alvarado se aprobaron diversos instrumentos en cuyo contenido se recogía, directa o indirectamente la atención a procesos de renovación urbana y tugurios, del análisis de los mismos resulta lo siguiente:

1. Decreto Ley N° 17528 de fecha 28 de marzo de 1969, derogado por Decreto Ley N° 21067 de fecha 08 de enero de 1975 el mismo que

específica que es una función específica del Ministerio de Vivienda formular proyectos para erradicar tugurios.

2. Decreto Ley N° 17561 de fecha 02 de abril de 1969, el mismo que otorga presupuesto específico para estudios de tugurios en Lima Metropolitana y Callao.

3. Decreto Ley N° 18157 de fecha 25 de febrero de 1970, el mismo que dicta lineamientos para atención de proyectos de Renovación Urbana a iniciativa privada.

4. Decreto Supremo N° 63-70-VI de fecha 31 de diciembre de 19670, el mismo que otorga competencia para la intervención en tugurios al gobierno local provincial.

Como se puede apreciar del análisis, se desprende un interés a nivel de producción normativa de coadyuvar en los procesos de destugurización y renovación urbana. No obstante, no se llegan a aplicar estas normas al caso concreto.

De este periodo de producción normativa se tiene como legado principal el otorgamiento de competencias en temas de tratamiento de tugurios al gobierno local, vigente a la fecha.

A este periodo de producción normativa le siguió en 1977 el Decreto Ley N° 21938 “Decreto Ley que establece el régimen de alquiler para los predios destinados a casa-habitación”.

Este Decreto mantuvo el espíritu de la Ley N° 10222, en concreto a partir de esta norma se congelaron los precios para los predios destinados a casa-habitación; pero ciñéndose únicamente a aquellos cuyo monto de auto valúo sea inferior a 40 sueldos mínimos vitales en Lima. Bajo la misma premisa de la norma anterior, buscaba otorgar seguridad jurídica a los inquilinos y evitar que los propietarios “especulen con los alquileres”; además se estableció que el alquiler debía ser a plazo indeterminado; para evitar contratos cortos que al término conllevarán a un desalojo; argumentando la función social inherente a la propiedad.

Hacia 1979 se aprobó el Decreto Ley N° 22492 “Excluyen de régimen de alquileres a predios para casa – habitación” A partir de este Decreto Ley se liberó el precio dado por la norma anterior, para todos aquellos inmuebles construidos desde su promulgación en adelante”. Probablemente, por presiones de grupos de poder que iniciaban procesos de urbanización en otras áreas de la ciudad.

A partir de las normas citadas podemos colegir la postura de la administración pública frente a la creciente demanda de vivienda en el centro histórico: plantear soluciones inmediatas sin observar el problema de fondo: la necesidad de nueva oferta de vivienda en la zona; que evite la especulación de los propietarios en dichas áreas y que permita que la demanda existente acceda a más opciones habitacionales.

No obstante, la administración pública, optó por encargar la competencia en el gobierno local y finalmente congelar los precios; a partir de ahí, los propietarios de los inmuebles congelados procedieron a perder atención sobre el inmueble que les generaba ingresos. Esta última, se atisba como una de las causas iniciales de la precarización legal de las propiedades en dichas zonas.

En 1987 mediante Decreto Supremo N° 118-87-PCM se constituye una “Comisión de Alto Nivel de Renovación y Rehabilitación Urbana de Lima Metropolitana” conformada por el gobierno nacional y local para el “planeamiento, coordinación, dirección y ejecución de las acciones que sobre renovación y/o rehabilitación tengan que realizarse para erradicar tugurios, poner en valor zonas decadentes y demoler construcciones que ofrecen peligro en resguardo de la integridad física de habitantes y transeúntes en general”. No obstante, el citado Decreto Supremo fue derogado al año siguiente por Decreto Supremo N° 60-88-PCM.

En 1991 se dictó el Decreto Legislativo N° 696 “Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana” con diversos fines incluidos la prevención y el control del deterioro urbano, revitalización de áreas, recuperación de zonas monumentales, rehabilitación de inmuebles en alto riesgo por seguridad física, eliminación de tugurios y promoción de densidades altas.

Con relación a esta norma, corresponde destacar la coincidencia entre los actores y sus roles en los procesos de renovación urbana en comparación con la ley N° 29415, norma vigente. Para dicho fin se presenta el siguiente cuadro resumen:

Actores intervinientes	Decreto Legislativo N° 696	Ley N° 29415
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Ente rector, establece de las políticas y normas nacionales para la renovación urbana. Ofrece asistencia técnica a los GORE.	Ente rector, promueve proyectos de renovación urbana, en el marco de los programas Techo Propio, Mivivienda, fondos del Banmat S.A.C. y otros futuros. Ofrece asistencia técnica a los gobiernos locales.
Gobierno Regional (GORE)	Formulan políticas regionales coadyuvan a las municipalidades.	Estipulan políticas regionales y coadyuvan a las municipalidades para el cumplimiento de la ley.
Gobiernos locales	Encargados de promover, orientar, aprobar y controlar las iniciativas de renovación urbana en sus jurisdicciones, de acuerdo con sus planes de Desarrollo Urbano,	Encargados del diseño y ejecución de los planes de renovación urbana posterior a los procedimientos de SFL correspondientes
	Identificación de áreas de tratamiento para renovación urbana (actuación de oficio o a pedido de parte)	Encargados de identificar y calificar los tugurios pasibles de procedimientos de renovación urbana.

Después de la comparación y retornando con el análisis del Decreto Legislativo 696 de 1991, resalta que su artículo 7 señala que en todo proyecto de renovación urbana se reconocerá el “derecho de residencia” de los habitantes de los inmuebles a renovar. Señalando que se concertará las condiciones de permanencia en las zonas renovadas o la reubicación en otras zonas, de no poder financiar los costos.

IV. NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL ¿NUEVOS LINEAMIENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE TUGURIOS?

En 1993, como es de conocimiento, el Perú adopta la economía social de mercado como nuevo modelo económico desde la vigencia de la actual Constitución Política. En ese sentido, el Estado se inhibe de participar directamente como agente económico en el mercado y se busca fortalecer el rol subsidiario del mismo. Es decir, solo puede participar siempre que ningún privado, pueda o desee participar de una actividad económica específica y atendiendo a los criterios establecidos por la Carta Magna.

El Estado, bajo este modelo, puede ejercer actividad empresarial directa o indirecta de manera subsidiaria, sólo por alto interés público o por manifiesta conveniencia nacional, previa ley autoritativa para ello, según el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

En dicho marco, se buscó fomentar la inversión privada en renovación urbana reglamentando el Decreto Legislativo N° 696 que había sido aprobado en 1991 bajo el modelo constitucional de 1979 “Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana”, Ley que declaró de necesidad, utilidad pública e interés social la inversión privada en renovación urbana en toda la nación.

En 1995 se aprobó el Reglamento de esta ley, es importante destacar que a dicho año, el Ministerio de Vivienda había sido absorbido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por lo que la norma corresponde a un Decreto Supremo del MTC “Decreto Supremo 11-95-MTC”. Resalta de este Reglamento que habilita tanto a propietarios, ocupantes de tugurios, como empresarios la facultad de proponer identificación de zonas y microzonas de tratamiento y resalta también que se reconoce el “derecho de residencia de los pobladores” y se establece que los proyectos de renovación urbana se deben diseñar física y económicamente para lograr la permanencia de las familias ocupantes.

*“Artículo 36.- El derecho de residencia (...) **es el derecho al realojamiento** de los ocupantes (...)*

“Artículo 37.- **Los proyectos de renovación urbana se diseñarán física y económicamente para lograr, en lo posible, la permanencia de todas las familias ocupantes del predio renovado, (...)**”

V. EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESTE NUEVO MARCO Y LA “PRECARIZACIÓN LEGAL DE LA PROPIEDAD”

Previo al análisis de la normativa vigente, resulta interesante abordar el concepto de “precarización legal de la propiedad” debido al antecedente establecido por el gobierno local del Rímac mediante la aprobación de sus Ordenanzas N° 121 y N° 122 en el marco del proyecto “Capitalización y Precarización de la Propiedad Urbana de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”.

De acuerdo con la Real Academia Española, la precarización en su significado primigenio es la “conversión de algo, especialmente el empleo, en inseguro o de poca calidad”.

En ese sentido, podríamos avizorar como una primera definición que la precarización legal es la conversión de algo en inseguro jurídicamente y/ o que no cumple con las características legales mínimas (estándar de calidad). Tenemos así que la precarización legal de la propiedad sería: la conversión de la propiedad en insegura jurídicamente y sin cumplimiento de sus características mínimas de ley.

En este punto corresponde señalar cuales son las características que ostenta la propiedad de acuerdo con el Código Civil:

Artículo 923.- La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

Es decir, la precarización legal de la propiedad implica no poder cumplir o efectivizar una de las características inherentes a la propiedad: no poder usar, disfrutar, disponer o reivindicar el bien.

Sin perjuicio de lo expuesto, conviene citar a Horacio Gago Prialé, quien en el Diagnóstico de la Precarización del Rímac en el Proyecto de Capitalización y

Precarización de la Propiedad Urbana de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2005⁵, implementado en el distrito del Rímac; presentó tres características que consideró determinantes para caracterizar la precarización legal de la propiedad:

“a) Elevado costo e incertidumbre respecto a los procedimientos municipales o administrativos relacionados con licencias vinculadas con construcción.

b) Inmovilidad de los inmuebles (en su sentido económico), como consecuencia de su declaración de monumentalidad histórica por parte del INC. En El Rímac existen 112 inmuebles declarados monumento histórico y gran parte de su área urbana histórica ha sido calificada por el Instituto como zona monumental.

c) Falta de titularidad de las casas, originada por impedimentos y prohibiciones diversas, que afecta a miles de poseedores.”

A partir de estas tres características el Rímac planteó soluciones para el procedimiento que denominan “desprecarización” y que se plasmaron en la Ordenanza N° 121-MDR “Aprueban Reglamento Municipal de Capitalización de la Propiedad Inmueble” y en la Ordenanza N° 122-MDR “Aprueban Reglamento Municipal de Habitabilidad de la Vivienda” siendo los siguientes: a) Calificación del Abandono para Renovación Urbana, b) Prescripción Adquisitiva de Dominio y c) Sistema de Verificador de Oficio.

Estos mecanismos, de acuerdo con el Decreto de Alcaldía N° 008-2006-MDR, únicamente podían ser aplicados sobre los inmuebles ubicados en la zona monumental del distrito, no se podía aplicar a asentamientos humanos u otras posesiones informales fuera del distrito.

Debido a la protección jurídica que ostenta el derecho de propiedad, estos mecanismos de saneamiento legal con fines de “desprecarización” no pudieron ser aplicados en ningún caso concreto; no obstante, inspiraron⁶ la dación de la actual norma, Ley N° 29415 y su Reglamento.

⁵ Proyecto Per/04/026 Diagnóstico de la Precarización de la Propiedad Urbana: Estudio de Tipologías de Poseedores en Precarización, soluciones espontáneas sobre Propiedad y Procedimientos en el Distrito de El Rímac. Lima: 2005

⁶ Rímac Renace” tuvo un impacto importante a nivel legislativo. Logró inspirar en el Congreso de la República la aprobación, a fines del 2009, de la Ley 29415 de Desprecarización y Destugurización con fines de Renovación Urbana de acuerdo a lo señalado por Horacio Gago en “Repensar la Propiedad” p.174 Recuperado de https://senaldealerta.pe/sites/default/files/repensar_la_propiedad.pdf

VI. TRATAMIENTO DE TUGURIOS EN LA ACTUALIDAD

La Ley N° 29415, promulgada el 1 de octubre del 2009 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA, el 30 de octubre del 2010, representaban aparentemente un representativo avance legislativo enfocado en desarrollar soluciones para incorporar mecanismos que procuren un exitoso programa de destugurización y desprecarización de viviendas en todo el país, con la finalidad de disminuir el hacinamiento e inhabilitabilidad familiar que se forjó en las zonas monumentales del Perú.

No obstante, de la revisión histórica de la producción normativa expuesta se demuestra que se han ido repitiendo conceptos, atribuciones, actores y responsabilidades.

La Ley N° 29415 buscó empoderar a los gobiernos locales al convertirlos en los responsables liderando y ejecutando el procedimiento otorgándoles una serie de responsabilidades que aparentemente desbordan su capacidad política, técnica y operativa lo que deviene en contar con una norma sin resultados satisfactorios a la fecha. La realización de actividades como: elaboración de informes técnicos, análisis jurídicos complejos en relación con la propiedad, necesidad de presupuesto para acceso a búsquedas registrales, títulos archivados, búsquedas catastrales, levantamientos topográficos, entre otros son los ejemplos de responsabilidades que sólo en la primera etapa del procedimiento recaen en las municipalidades.

De la revisión de la norma podemos identificar tres etapas: **1. Etapa Previa** (Determinación de áreas de tratamiento, diagnóstico, declaración de tugurización) **2. Saneamiento Legal** (que presenta tres mecanismos: la negociación directa con los propietarios, la declaración de abandono y la prescripción adquisitiva administrativa; siendo en estos dos últimos, el gobierno local quien asume una “titularidad transitoria” del inmueble y **3. Saneamiento físico** (que implica la aprobación y ejecución de un proyecto de renovación urbana).

A efectos del presente trabajo se presentará sólo la etapa previa y el saneamiento legal, a partir de la presentación de problemáticas en las disposiciones de la norma y su aplicación.

Como se ha señalado, son las municipalidades quienes ostentan el rol protagónico en la aplicación de la Ley 29415, en ese sentido para iniciar el proceso, la norma señala que debe declararse “áreas de tratamiento”, las que son definidas como “predios o conjuntos de predios continuos en una misma zona urbana y requieren acciones de renovación”.

De acuerdo con la propia norma *“las áreas (...) son identificadas y calificadas por las Municipalidades Distritales en coordinación con la Municipalidad Provincial y el GORE. Las Municipalidades Distritales califican los predios y empadronan a los habitantes, en las áreas de tratamiento y que sean pasibles de incorporarse en el procedimiento se SFL (...)”*.

En esta primera disposición nos encontramos con los siguientes problemas:

- a) En relación con las acciones de coordinación con el gobierno local provincial y/o el GORE, corresponde señalar que no se ha desarrollado el contenido de esta indicación legal de coordinación ni sus implicancias y en la práctica supone un desincentivo de la municipalidad distrital que debe intentar “convencer” del trabajo de identificación y calificación realizado sea a la municipalidad provincial o al GORE.
- b) En relación con el empadronamiento de los moradores, la norma nos brinda tres categorías:

-Invasor: Persona que habita en el predio sin título por menos de 5 años.

-Morador: Persona que habita en el predio, de manera pacífica, sin título por más de 5 años.

-Poseionario: Persona que habita en el predio, de manera pacífica, sin título por más de 5 años y pertenece a una asociación

Al respecto, algunos operadores municipales consideran que un morador que se encuentre en litigio por temas de propiedad con un supuesto propietario ya no habita de manera pacífica; mientras que otros operadores municipales consideran que únicamente actúan de manera no pacífica quienes invaden por la fuerza y cuentan con denuncia en la vía penal.

En este punto, se resalta un primer problema: el problema de acceso a la norma, ya que para activar los mecanismos que plantea la Ley N° 29415 en

determinados supuestos se requiere la actuación como poseesionarios empadronados (ver artículo 18, 19, 20 y 39 del Reglamento de la Ley). Sin la unificación del criterio, no puede aplicarse la norma siquiera en la etapa previa al saneamiento legal.

Corresponde ahora analizar el contenido del expediente de acuerdo al artículo 17 del Reglamento de la Ley, requerido para la municipalidad:

- Declarada el área de tratamiento, el GL distrital en máximo diez (10) días hábiles envía a la provincial “la documentación el artículo 8º de la ley” incluyendo también: Datos registrales completos, Diagnostico con Informe Técnico Físico registral, Informe técnico- legal, padrones de habitantes, propuesta de saneamiento, entre otros.
- Sobre los citados requisitos, resulta pertinente ahondar lo ya antes señalado: Existe la imposibilidad de la distrital de reconstruir las partidas, falta de presupuesto y gestión para realizar búsquedas de título archivado o catastrales, imposibilidad de la distrital de disponer de recursos para contar con los insumos que permitan la elaboración del Informe Técnico (levantamientos topográficos, revisión de partidas, búsquedas de índice, entre otros).

Finalmente, para cerrar el análisis de la Etapa I, corresponde visibilizar la problemática que recae en la declaración del Estado de Tugurización:

La ley Orgánica de Municipalidades, en su Artículo 79.- Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo, sobre la calificación de tugurios, señala que es función distrital específica compartida la siguiente:

(...) 4.2. Identificar los inmuebles en estado ruinoso y calificar los tugurios en los cuales deban realizarse tareas de renovación urbana en coordinación con la municipalidad provincial y el GORE.

Por su parte la Ley 29415, en su artículo 24, señala explícitamente que el Estado de Tugurización es declarado por la municipalidad donde se ubica el predio de oficio o a pedido de parte.

Vale decir, la autoridad distrital cuenta con las competencias para dicha declaración en los casos que corresponda. Es pertinente precisar que la

Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante su Ordenanza N° 1590- MML, señala en el artículo N° 11 que corresponde a cada municipalidad distrital **fijar su procedimiento propio y emitir sus declaraciones de estado de tugurización**; por lo que no existe un procedimiento único que deba ser adoptado por cada gobierno local.

La declaración de estado de tugurización trae como consecuencia la obligatoriedad de ejecutar proyectos de renovación urbana, en seis meses, bajo sanción de acuerdo al artículo 29 de la Ley N° 29419.

Esta carga otorgada por la declaración de tugurización, al constituir una limitación al derecho de Propiedad, toda vez que impone la realización de una acción sobre el predio, debería poder inscribirse en SUNARP en la partida de cada inmueble declarado tugurio. No obstante, SUNARP señaló en pedidos del año 2013, desde la Municipalidad del Rímac que no es posible, al no existir ni en la ley ni su en reglamento un artículo que ampare dicha inscripción expresamente.

Corresponde ahora analizar la etapa II: Saneamiento legal, como novedad, la 29415 introdujo dos caminos no explorados para el saneamiento legal: a) la declaración de abandono administrativa y b) la prescripción adquisitiva administrativa; ambos procesos también a cargo de la municipalidad de la jurisdicción.

Sobre ello, podemos afirmar también que los procedimientos para el saneamiento legal son procedimientos que desbordan la capacidad técnica de un gobierno local, y que incluso pueden ir más allá de sus competencias y funciones al incluir disposiciones y actuaciones respecto a derechos de propiedad.

Prueba de ello es que a la fecha no se ha podido concluir procedimiento alguno de saneamiento legal bajo la Ley N° 29415 ni en la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni en la Municipalidad Distrital del Rímac; de acuerdo con la consulta de acceso a la información pública realizada para efectos del presente trabajo.

VII. LOS MECANISMOS DE SANEAMIENTO LEGAL PROPUESTOS EN LA LEY N° 29415 “DECLARACIÓN DE ABANDONO ADMINISTRATIVO Y PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ADMINISTRATIVA

VII.1. La declaración de abandono

Esta figura se ampara en el artículo N° 968 del código civil vigente denominado “Causas de extinción de la propiedad” cuyo numeral 4 señala como causal: *“Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado”*.

Esta modalidad de extinción de la propiedad resulta compleja y requiere mayor desarrollo normativo primero en el ámbito civil para que luego pueda ser extrapolada al ámbito administrativo.

Pretel Alonzo⁷ citando a Puig señala que el abandono es la desposesión de la cosa con la intención de perder la propiedad; no obstante Pretel Alonzo incide en que la voluntad no juega rol alguno en esta modalidad, únicamente se considera la “no- posesión” del inmueble. Asimismo, el citado autor hace referencia a la necesidad de iniciar un proceso judicial si es que el Estado procura que se le otorgue la propiedad de un bien abandonado. (2021: 432-433).

A juicio propio, considero que la finalidad de esta modalidad de extinción está relacionada con la función social de la propiedad, recogida en el artículo 70 de la Carta Magna en cuyo desarrollo el Tribunal Constitucional en el 2003 ha señalado: *“En la propiedad no sólo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues sólo de esa manera estará garantizado el bien común. Ello requerirá la utilización de los bienes conforme a su destino natural en la economía.”*⁸

⁷ PRETEL ALONZO, Efraín “Extinción de la Propiedad” En: Código Civil Comentado, Tomo V, Gaceta Jurídica, Lima 2021, p. 432-433

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Sentencia: 11 de noviembre 2003 Consulta: 30 de noviembre 2022 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

En ese sentido, la “no-posesión” resulta un incumplimiento a la obligación de explotación del bien para su tráfico en la economía; lo que habilitaría el otorgamiento de dicha propiedad al Estado con la finalidad de que se utilice de acuerdo con el mercado.

A pesar de lo expuesto y que resulta coherente la aplicación de extinción frente a un bien abandonado, se concluye la necesidad de un mayor desarrollo previo a la utilización en sede administrativa.

VII.2. Declaración de abandono administrativa propuesta por la Ley N° 29415

La Ley N° 29415 y su Reglamento proponen un procedimiento administrativo para el uso de la figura de la declaración de abandono, el mismo que se encuentra detallado del artículo 27 al 38 del Reglamento.

Como resumen de dicho procedimiento se cuentan con los siguientes elementos: 1) Se requiere el peritaje técnico de perito registrado en la municipalidad provincial, a cuenta de la asociación de poseionarios (futuros beneficiarios). Dicho requisito implica la implementación de un registro previo y que la asociación cuente con los recursos económicos para financiarlo, lo que no necesariamente es viable dada la vulnerabilidad de los habitantes de los tugurios.

2) Se requiere una tasación realizada por el MVCS para determinar el monto de la compensación. Este requisito tiene una barrera ya que la tasación, al tener un costo, debe ser asumida o por la asociación o por el gobierno local.

3) El procedimiento de abandono se inicia, a pedido de parte por la asociación, con la notificación cierta al de la propiedad o por edicto de no tener domicilio conocido y la declaración se formaliza por acto administrativo municipal.

4) El procedimiento contempla la posibilidad de acudir a un arbitraje y contempla la posibilidad de oponerse a la tasación. Este requisito incrementa el costo del procedimiento, y también deja dudas sobre las competencias del gobierno local frente a conducir procedimientos que implican transferencia de propiedad.

5) Finalmente, el predio se inscribe temporalmente a nombre del gobierno local para luego ser transferido a la asociación; admitiéndose que el mismo predio pueda revertir sobre la municipalidad. En esta etapa final se pueden detectar diversas problemáticas: Requerimiento de compromisos que son difícilmente alcanzables por la asociación de poseionarios tales como: compromiso económico-financiero firmado con institución financiera o desarrollador que sustente el financiamiento del proyecto y responsabilidad de reubicación temporal (lo que implica tener la capacidad económica y disponibilidad para acceder a ese alojamiento temporal). Asimismo, la figura de la reversión es una figura que corresponde a los procesos de expropiación por lo que merece un tratamiento diferente.

En ese sentido, de acuerdo con lo expuesto la aplicación de esta figura administrativa de declaración de abandono resulta poco viable e incluso jurídicamente no posible por los derechos de propiedad en juego.

VII.3. La prescripción adquisitiva

En relación con la prescripción adquisitiva, se ampara en el artículo N° 950 del Código Civil: *“La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe.”*

A diferencia de la figura de declaración de abandono, sobre la prescripción adquisitiva se ha desarrollado basta teoría, existe suficiente doctrina nacional e internacional y jurisprudencia tanto en la Corte Suprema como en el Tribunal Constitucional.

Por ello, a efectos del presente trabajo únicamente se traerá el siguiente dato que resulta importante para comparar la prescripción adquisitiva administrativa propuesta. De acuerdo con la investigación científica realizada por Eugenio Ramírez⁹ Cruz quien analiza en cifras los procesos de prescripción adquisitiva en el periodo 2011, se tiene que de 129 procesos que alcanzaron la Corte Suprema de Justicia en la materia, 70 casaciones fueron declaradas infundadas o improcedentes; 35 fueron declaradas fundadas; en 20 casos los

⁹ Ramírez Cruz Eugenio María. (2021). Prescripción adquisitiva de dominio: los conceptos del justo título y la posesión (2a ed.). Gaceta Jurídica.

recursos de casación fueron fundados y 4 casos tuvieron como objeto la casación de un auto. De ello, se desprende que la mayoría de las demandas terminaron siendo declaradas infundadas o improcedente. Por lo expuesto, se colige que ni la vía judicial es garantía de adquirir la propiedad por la vía de usucapación lo que hace que la vía administrativa – municipal resulte más compleja aún.

VIII. FINALMENTE: ¿QUÉ PODEMOS HACER CON LA LEY # 29415?

Es inminente que la Ley N° 29415 requiere una modificación, incluso una derogación; frente a ello podemos identificar que el problema descrito no es un problema menor; miles de familias se ven afectadas a nivel de seguridad jurídica pero también de seguridad física ya que al no contarse con propietario cierto, los inmuebles tugurios no pueden ser intervenidos y continúan degradándose arriesgando la integridad física y las vidas de los grupos familiares que los habitan.

Popularmente se señala que los centros históricos deteriorados son “una bomba de tiempo”, en un país altamente sísmico, edificaciones de más de 50 años de antigüedad, sin posibilidad de intervenir, con características monumentales que dificultan la intervención directa en el predio por su condición de “patrimonio cultural”, efectivamente la vulnerabilidad de las familias que viven en estos inmuebles va en aumento.

Las variables que se asoman son diversas, abordan disciplinas múltiples, competencias en diversos niveles de gobierno, competencias en más de un sector; por lo que se evidencia que una ley no es suficiente para solucionar el problema.

Sin perjuicio de ello, de optarse por la modificación o la dación de una nueva ley deben considerarse como mínimo los siguientes aspectos:

- 1) Dotar de capacidad técnica al gobierno local y esclarecer las competencias y los mecanismos de coordinación entre la municipalidad provincial, distrital y al GORE.

- 2) Dotar de recursos al procedimiento de SFL, el mismo que podría ser enmarcado en una partida presupuestal específica amparándose en diversas variables: gestión del riesgo de desastre por vulnerabilidad, inclusión social, protección y recuperación del patrimonio cultural, renovación urbana para reducción de déficit habitacional cualitativo y otros.
- 3) Permitir esquemas de inversión vía Asociación Público Privadas para que en los casos que sea económicamente viable, el privado pueda desarrollar los procesos a cambio de rentabilizar luego con las viviendas resultantes e incluyendo a las familias quienes pueden acceder a los subsidios del MVCS.
- 4) El saneamiento legal puede ser abordado bajo la experiencia de titulación dada por COFOPRI para otorgar seguridad jurídica y evitar que los gobiernos locales otorguen o dispongan de derechos de propiedad no siendo su competencia.
- 5) No dejar de lado la inclusión de las familias posesionarias que ostentan derechos por habitar en estos inmuebles por más de 20, 40 hasta 60 años.

No obstante, lo expuesto, consideramos que el problema descrito, se constituye como un problema público por lo que se requiere su atención a través de una política pública, una ley no es suficiente.

Dicha aseveración se ampara en la Guía de Políticas Nacionales¹⁰ aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD que detalla las situaciones que configuran un problema público: a) Contar con evidencia de necesidades b) Calificación de la situación como indeseable por afectación de derechos y c) Requerimiento de intervención pública para la solución.

¹⁰ Guía recuperada de

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2305903/CEPLAN%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf?v=1635090876>

Con relación al SFL de tugurios se cuenta con evidencia de las carencias a nivel de habitabilidad que ostentan los inmuebles deteriorados de los centros históricos precarizados.

Los actores califican esta situación como indeseable, incluso desde las normas que se han citado a lo largo del presente trabajo se resalta que existe la necesidad de atender la problemática de tugurios desde hace más de cincuenta años.

La solución necesariamente requiere la intervención pública en los tres niveles de gobierno: gobierno central que apruebe una política nacional de saneamiento físico legal de tugurios con fines de desprecarización; gobiernos regionales que participen del proceso y gobiernos locales de acuerdo a sus funciones dadas por la Ley Orgánica de Municipalidades afines al tratamiento de tugurios.

Finalmente, requiere la intervención de más de un sector: el sector vivienda, al contar con la rectoría en la materia de vivienda y renovación urbana; el sector cultura ya que estos inmuebles se constituyen en parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación por lo que requiere lineamientos especiales y títulos habilitantes especiales para su intervención; se debe contar también con la participación de INDECI desde Presidencia de Consejo de Ministros ya que las zonas tugurizadas son altamente vulnerables a los riesgos de desastres, principalmente sismos e inundaciones en el caso de Lima y Rímac por su cercanía al Río Rímac, derivada de fenómenos tales como el niño; lo que redundaría en debilitamiento de la infraestructura que es de material quincha o adobe principalmente. Por todo lo antes citado, resulta evidente que el problema va más allá de ser atendido con una ley, necesita el esbozo y desarrollo de una política nacional.

IX. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Se concluye que el tratamiento a los inmuebles en estado de tugurización ha venido siendo históricamente abordado sin dimensionar la importancia del

saneamiento legal y sin contar con mecanismos ágiles para regularización de la propiedad.

La opción normativa de otorgar la conducción del procedimiento al gobierno local no ha resultado aplicable a ningún caso por falta de capacidad técnica, operativa, y de recursos. Asimismo, existen riesgos de conflictos de competencias frente a la implicancia jurídica de transferir derechos de propiedad.

Se recomienda la implementación de una política pública que aborde la problemática de manera integral, incluyendo necesariamente la dación de una nueva ley que considere los aspectos detallados en el presente trabajo.



X. BIBLIOGRAFÍA

DELGADILLO, Víctor

2008. Mejoramiento habitacional en las áreas urbanas centrales de América Latina. Del combate de tugurios a la rehabilitación habitacional progresiva. *Revista INVI*, 23(63), 89-119.

PORTUGAL, María de Lourdes

1980 "Las zonas tugurizadas en Lima Metropolitana" Cuadernos Celats, Lima

PRETELALONZO, Efraín

2021 "Extinción de la Propiedad". En MURO ROJO, Manuel (coordinador). Código Civil comentado. Tomo V. Lima: Gaceta Jurídica.

RAMÍREZ CRUZ Eugenio María.

2021 Prescripción adquisitiva de dominio: los conceptos del justo título y la posesión (2a ed.). Gaceta Jurídica.

