



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**La delimitación del justiprecio en la expropiación como
salvaguarda a los administrados en el Derecho peruano**

Tesis para optar el Título de
Abogado

**Oscar Ernesto Ochoa Portell
Vivian Margarita Rufasto Tello**

**Asesor:
Dra. Ana María Isabel Becerra Gómez**

Piura, diciembre de 2025

Aprobación

La tesis titulada “La delimitación del justiprecio en la expropiación como salvaguarda a los administrados en el Derecho peruano”, presentada por los bachilleres Oscar Ernesto Ochoa Portell y Vivian Margarita Rufasto Tello en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por la directora de tesis Dra. Ana María Isabel Becerra Gómez.



Director de tesis



Declaración Jurada de Autenticidad del Trabajo Final

Yo, Oscar Ernesto Ochoa Portell, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado con DNI N° 72388830 declaro bajo juramento que:

Soy autor del trabajo final titulado:

“La delimitación del justiprecio en la expropiación como salvaguarda a los administrados en el Derecho peruano”

El mismo que presento bajo modalidad de Tesis para optar el Título Profesional de Abogado.

Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.

- Vivian Margarita Rufasto Tello, identificado con DNI 72975596

El texto de mi trabajo final es original y no vulnera los derechos de terceros o, de ser el caso, derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para lo cual, he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas. Asimismo, el texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico; y que la investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces. En caso de detectarse el incumplimiento de lo declarado asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

La asesoría del trabajo estuvo a cargo del siguiente docente de la Universidad de Piura:

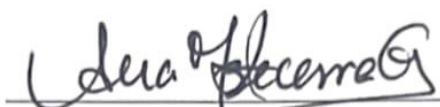
- Dra. Ana María Isabel Becerra Gómez, identificada con DNI: 44737053

Declaro que: Luego de haber empleado el software de coincidencia Turnitin, revisado las fuentes de información señaladas por el autor, y en razón de mi (nuestra) experiencia como investigador(es), declaro (declaramos) que las ideas expuestas en el trabajo final alcanzan las condiciones de calidad, integridad y originalidad acorde a los objetivos institucionales y estándares en materia de investigación. Finalmente, no asumo (asumimos) responsabilidad por la posible vulneración de derechos de autor en el trabajo final referido, pues tal responsabilidad es exclusiva del autor.

Fecha: 05 de diciembre de 2025.



Firma del autor



Firma del asesor

Declaración Jurada de Autenticidad del Trabajo Final

Yo, Vivian Margarita Rufasto Tello, egresada del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado con DNI 72975596 declaro bajo juramento que:

Soy autora del trabajo final titulado:

“La delimitación del justiprecio en la expropiación como salvaguarda a los administrados en el Derecho peruano”

El mismo que presento bajo modalidad de Tesis para optar el Título Profesional de Abogado.

Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.

- Oscar Ernesto Ochoa Portell, identificado con DNI 72388830

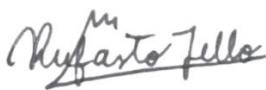
El texto de mi trabajo final es original y no vulnera los derechos de terceros o, de ser el caso, derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para lo cual, he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas. Asimismo, el texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico; y que la investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces. En caso de detectarse el incumplimiento de lo declarado asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

La asesoría del trabajo estuvo a cargo del siguiente docente de la Universidad de Piura:

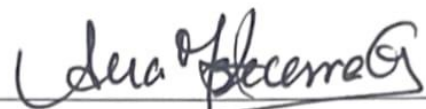
- Dra. Ana María Isabel Becerra Gómez, identificada con DNI: 44737053

Declaro que: Luego de haber empleado el software de coincidencia Turnitin, revisado las fuentes de información señaladas por el autor, y en razón de mi (nuestra) experiencia como investigador(es), declaro (declaramos) que las ideas expuestas en el trabajo final alcanzan las condiciones de calidad, integridad y originalidad acorde a los objetivos institucionales y estándares en materia de investigación. Finalmente, no asumo (asumimos) responsabilidad por la posible vulneración de derechos de autor en el trabajo final referido, pues tal responsabilidad es exclusiva del autor.

Fecha: 05 de diciembre de 2025.



Firma del autor



Firma del asesor

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis padres, Jerry y Amanda, ejemplo constante de esfuerzo, trabajo duro y perseverancia. Gracias a su dedicación y valores, aprendí que todo logro se construye con disciplina y compromiso.

A mis hermanos, Mariajosé y Jerry, por su apoyo incondicional, por el amor, la comprensión y la unión que siempre hemos tenido. Su presencia ha sido un pilar fundamental en este camino.

A mis abuelitos, quienes me acompañan desde el recuerdo y el corazón, y a mis abuelitas, su amor y enseñanzas permanecerán siempre conmigo.

Oscar Ernesto Ochoa Portell

Dedico este trabajo a Dios, por bendecir mi camino.

A mi madre, Bertha Iris, por ser mi fuerza, mi inspiración y el motivo más grande de mi esfuerzo. Nada de esto habría sido posible sin su amor.

A mi abuela Margarita, por su cariño, sus oraciones y su cuidado a lo largo de toda mi vida.

A mi hermano Kevin Arthur, con mucho afecto, por ser mi ejemplo y mi refugio en los momentos difíciles.

Y, por último, a mis abuelitos, familiares y amigos que, desde el cielo, velan por mí y alumbran mi camino.

Vivian Margarita Rufasto Tello

Agradecimientos

Agradezco, en primer lugar, a Dios, por guiarme y brindarme fortaleza a lo largo de esta primera etapa académica, iluminando cada paso de este camino.

A la Universidad, por ser el espacio que me permitió desarrollar mis capacidades y adquirir los conocimientos que hoy dan sustento a mi formación profesional. Asimismo, crear un espacio idóneo donde tuve la posibilidad de crecer personalmente, todos los amigos que hice a lo largo de mi etapa universitaria están presentes siempre en mi memoria.

A los docentes, por su dedicación, compromiso y por haber compartido con generosidad su experiencia y sabiduría, contribuyendo de manera decisiva a mi crecimiento académico y personal.

Oscar Ernesto Ochoa Portell

Quiero expresar el más profundo agradecimiento a mi asesora de tesis, Dra. Ana María Becerra Gómez, por guiar el desarrollo de este trabajo y por aceptar acompañarme en la realización del mismo cuando aún era solo una ilusión, llena de ideas sueltas y sin un rumbo definido. Sin su exigencia, orientación y constante apoyo, nada de esto habría sido posible.

Asimismo, deseo agradecer a mi querida Facultad de Derecho, por ser un espacio donde pude completar mi formación rodeada de personas que me inspiraron y motivaron a superar las adversidades de la carrera. A los profesores y al personal administrativo, gracias por sus enseñanzas y consejos, que dejaron una huella profunda en mi desarrollo académico y personal.

Especial agradecimiento a San Josemaría Escrivá de Balaguer, porque al acudir a él en oración, guio mi camino universitario sabia y generosamente hacia Piura.

Finalmente, agradezco a mis amigas y amigos, quienes con sinceridad me brindaron su afecto y compañía a lo largo de esta etapa. Gracias, porque con su amistad tan alegre y cariñosa me hicieron entender por qué Piura es la ciudad del eterno calor.

Vivian Margarita Rufasto Tello

Resumen

Esta investigación analiza la delimitación del justiprecio en el régimen de expropiación peruano, evaluando si su configuración actual, especialmente en el marco del Decreto Legislativo N° 1192, funciona como una salvaguarda efectiva para los administrados. El estudio parte de la naturaleza del derecho de propiedad y su función social, para luego adentrarse en el régimen jurídico de la expropiación y sus elementos.

El análisis se centra en el justiprecio como elemento esencial del acto expropiatorio y garantía patrimonial. Se identifica que, si bien la Constitución exige un “previo pago en efectivo”, el Decreto Legislativo 1192 presenta inconsistencias que vulneran dicha garantía, como permitir la inscripción registral a favor del Estado antes de la consignación y pago efectivo. Además, se detectan problemas estructurales en la determinación del valor, como la falta de catastros actualizados y la ausencia de un órgano tasador neutral, a diferencia del modelo español que cuenta con un Jurado Provincial. La tesis concluye que los mecanismos actuales no logran resarcir plenamente el perjuicio al administrado, existiendo una brecha entre la garantía constitucional y su aplicación legal y procedimental.

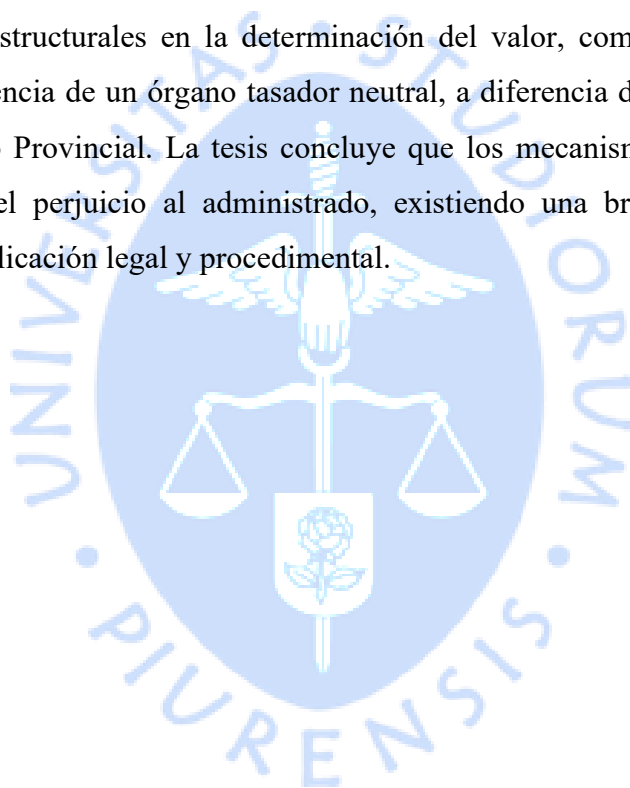


Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 10 |
| Capítulo 1 La propiedad privada y su función social | 11 |
| 1.1 Consideraciones generales..... | 11 |
| 1.1.1 Los bienes como objetos limitados | 12 |
| 1.1.2 Evolución histórica de la propiedad privada..... | 13 |
| 1.1.3 Propiedad privada | 15 |
| 1.2 Interés público y la función social de la propiedad | 18 |
| 1.3 La regulación de la propiedad privada en el ordenamiento peruano | 22 |
| Capítulo 2 El régimen jurídico de la expropiación en el ordenamiento jurídico peruano | 24 |
| 2.1 Introducción: La Potestad ablatoria | 24 |
| 2.1.1 Consideraciones generales de la potestad ablatoria de la Administración Pública..... | 24 |
| 2.2 La expropiación forzosa..... | 25 |
| 2.2.1 Evolución histórica | 27 |
| 2.2.2 Antecedentes normativos en el ordenamiento peruano..... | 30 |
| 2.3 Alcances del D. Leg. N° 1192 | 34 |
| Capítulo 3 Elementos de la expropiación | 38 |
| 3.1 Reserva de ley..... | 38 |
| 3.2 Sujetos..... | 38 |
| 3.2.1 Sujeto activo..... | 39 |
| 3.2.2 Sujeto pasivo | 41 |
| 3.2.3 El beneficiario | 41 |
| 3.3 Causa justa | 42 |
| 3.3.1 Seguridad nacional..... | 43 |
| 3.3.2 Necesidad pública | 44 |
| 3.4 Objeto de la expropiación..... | 46 |
| 3.5 Justiprecio | 48 |
| Capítulo 4 El justiprecio | 51 |
| 4.1 La naturaleza jurídica del justiprecio..... | 51 |
| 4.2 Los caracteres definitorios del justiprecio en el ordenamiento peruano..... | 53 |
| 4.2.1 Previo pago | 53 |
| 4.2.2 El pago en efectivo..... | 54 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 4.2.3 | El precio tasado comercialmente | 54 |
| 4.2.4 | La compensación por el eventual perjuicio..... | 55 |
| 4.3 | La tasación del bien | 55 |
| 4.4 | Criterios de determinación..... | 60 |
| 4.4.1 | Problemática en torno a los criterios de determinación | 61 |
| 4.4.2 | El caso de la determinación del justiprecio en la ley de expropiación española..... | 65 |
| 4.5 | ¿Cumplen los caracteres y criterios de determinación económicos establecidos en el ordenamiento peruano con el fin de resarcir el perjuicio causado? | 69 |
| | Conclusiones | 70 |
| | Lista de abreviaturas | 71 |
| | Referencias..... | 72 |



Introducción

Esta investigación tiene como objetivo analizar la delimitación jurídica y la aplicación práctica del justiprecio dentro del proceso de expropiación en el Perú. Esta figura representa el punto de equilibrio entre la potestad ablatoria del Estado para ejecutar obras de infraestructura de necesidad pública y la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada.

La tensión entre estos dos polos se ha intensificado con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1192, norma que busca agilizar la adquisición de predios para proyectos de infraestructura. Sin embargo, esta celeridad plantea la interrogante central de esta tesis: ¿Los mecanismos de determinación y pago del justiprecio establecidos en dicho decreto logran salvaguardar realmente el patrimonio del administrado o sacrifican esta garantía constitucional en favor de la eficacia administrativa?

La investigación sostiene que, pese al mandato constitucional de un “previo pago en efectivo”, existen inconsistencias normativas y problemas estructurales que debilitan esta garantía.

Para desarrollar este argumento, la tesis se estructura en cuatro capítulos. El Capítulo 1 aborda el marco conceptual de la propiedad privada, su evolución histórica y, fundamentalmente, su función social, que justifica sus limitaciones. El Capítulo 2 analiza el régimen jurídico de la expropiación, explorando la potestad ablatoria del Estado y los alcances específicos del Decreto Legislativo N° 1192. El Capítulo 3 descompone los elementos de la expropiación: la reserva de ley, los sujetos intervinientes, la causa justa (necesidad pública o seguridad nacional) y el objeto. Finalmente, el Capítulo 4 constituye el núcleo del trabajo, dedicándose por completo al justiprecio. Se examina su naturaleza jurídica como elemento esencial, sus caracteres (pago previo, en efectivo, valor comercial y compensación), y el proceso de tasación. De manera crítica, se exponen los problemas en su determinación, por ejemplo, la desactualización catastral y la falta de neutralidad del tasador; y se realiza un análisis comparativo con el sistema español, para concluir evaluando la idoneidad del sistema peruano para resarcir integralmente al administrado.

Capítulo 1

La propiedad privada y su función social

1.1 Consideraciones generales

La propiedad es un concepto fundamental para el desarrollo de las sociedades, que ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad. Es en Roma donde el derecho de propiedad se convierte en una “institución civil, política y religiosa”. El propietario dentro del Derecho romano podría usar (*ius utendi*), disfrutar (*ius fruendi*) y disponer (*ius abutendi*) de las cosas (características que se mantienen en las codificaciones actuales referidas a la propiedad), lo que no solo incluía a cosas materiales sino también a personas (por ejemplo, los esclavos)¹.

Asimismo, PIPES señala que durante los siglos XVII y XVIII la idea de propiedad tuvo una concepción muy amplia, la cual abarcaba todo aquello que el hombre podría reclamar como propio, comenzando por la vida y la libertad². En su esencia, la propiedad se refiere al derecho de una persona o entidad de poseer, usar, disfrutar y disponer de un bien, ya sea material o inmaterial. El jurista argentino BORDA la define como el derecho real por excelencia, al ser el más amplio y completo que se puede ejercer sobre un bien³.

Este derecho, sin embargo, no es absoluto en las sociedades modernas. El concepto de función social de la propiedad, desarrollado por LEÓN y adoptado en muchas constituciones latinoamericanas, implica que el derecho de propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social. El jurista colombiano VELÁSQUEZ explica que la función social de la propiedad actúa como un principio armonizador entre los intereses del propietario y los de la comunidad, y será la ley la que determine el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social⁴.

En el contexto latinoamericano, la propiedad ha sido objeto de intensos debates y transformaciones, especialmente en relación con la tierra y los recursos naturales. El peruano MAYER argumenta que la situación de la propiedad en América no puede entenderse sin su pasado colonial y los conflictos posteriores derivados de la lucha por la redistribuir la tierra⁵.

En resumen, de estas consideraciones generales, podemos afirmar que la propiedad, como institución jurídica y social, sigue siendo un tema central en el desarrollo económico y social de América Latina y del ordenamiento peruano.

¹ CUADROS, C. *Derechos Reales* (Lima, Cultural Cuzco, 1995), 97-99.

² PIPES, R. *Propiedad y libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia* (Madrid: Alianza Editorial, 2001), 14.

³ BORDA, G. *Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales*, Tomo I (Buenos Aires: Editorial Perrot, 2008), 147.

⁴ VELÁSQUEZ, L. *Bienes* (Bogotá: Editorial Temis, 1998), 200-216.

⁵ MAYER, E. *Ugly Stories of the Peruvian Agrarian Reform* (Durham: Duke University Press, 2009), 13-33.

1.1.1 Los bienes como objetos limitados

En los ámbitos jurídico y económico, los bienes se definen como objetos susceptibles de apropiación y valoración. Su característica esencial es su naturaleza limitada, que presenta dos dimensiones: la escasez natural y las restricciones jurídicas. La escasez natural subraya la naturaleza limitada de los recursos frente a las necesidades humanas, toda vez que existen medios escasos con usos alternativos frente a los fines o deseos humanos⁶.

Desde la perspectiva jurídica, los bienes están sujetos a limitaciones impuestas por el ordenamiento legal. Como explica DÍEZ-PICAZO, el derecho de propiedad, aun siendo el más amplio poder que se puede tener sobre las cosas, no es un derecho absoluto e ilimitado⁷. Las limitaciones a los derechos sobre los bienes tienen un impacto considerable en el Derecho. En el Derecho civil, por ejemplo, afectan la regulación de los derechos reales y las relaciones de vecindad. Según GORDILLO, el derecho de propiedad, aunque se considera exclusivo y perpetuo, no lo es en su totalidad⁸. Existen limitaciones legales que se imponen tanto por el interés privado de otros propietarios (reguladas por el Código Civil) como por el interés público de la colectividad (reguladas por el Derecho administrativo).

Esta característica de los bienes como objetos limitados, también se puede percibir en distintas áreas del derecho como, en el derecho ambiental, donde la limitación de los recursos naturales ha llevado al desarrollo de principios como el de desarrollo sostenible. Este principio sostiene que el medio ambiente no tiene una capacidad infinita para regenerar sus recursos en un tiempo limitado y que, por lo tanto, existe un nivel de equilibrio ambiental no superable⁹. A través de estos principios se reconoce explícitamente la naturaleza finita de los recursos naturales y la necesidad de su gestión responsable.

El Derecho urbanístico también refleja la limitación de los bienes, especialmente del suelo urbano. Aunque la propiedad es un derecho constitucional clave, esta se regula para promover el desarrollo urbano sostenible, tratando el territorio como un bien escaso. Estas limitaciones se materializan en instrumentos como los planes de ordenación urbana y las licencias de construcción¹⁰.

⁶ ROBBINS, L. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (London: Macmillan, 1932), 15.

⁷ DÍEZ-PICAZO, L. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial* (Madrid: Civitas, 2008), 33-35.

⁸ GORDILLO, A. *Tratado de derecho administrativo y obras selectaus*, Tomo 9, Primeros manuales, 1ª ed. (Buenos Aires: FDA, 2014), 369-370.

⁹ GARETTO, R. "El Principio del Desarrollo Sostenible en el contexto de la Unión Europea y en el plano internacional". *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo* 10, N° 20 (2018), 183.

¹⁰ ORTIZ, I. *Introducción al derecho urbanístico* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017), 36-51.

Recapitulando, la concepción de los bienes como objetos limitados es fundamental para comprender y regular las relaciones jurídicas y económicas en la sociedad moderna. Esta limitación, ya sea natural o jurídica, influye en la forma en que se legisla, se adjudican derechos y se gestionan los recursos. El reconocimiento de estas limitaciones es esencial para promover un uso eficiente y equitativo de los bienes.

Asimismo, el reconocimiento de que los bienes son limitados es un fundamento esencial para el derecho de propiedad privada. Esta premisa justifica la necesidad de establecer reglas claras sobre la titularidad y el uso de los recursos, protege a los propietarios, incentiva el uso eficiente y responsable de los bienes, y previene conflictos. Sin esta idea de escasez, la existencia misma del derecho de propiedad privada perdería su sentido.

1.1.2 Evolución histórica de la propiedad privada

Si bien una de las primigenias concepciones de la propiedad se encontraría en Egipto, materializada en un Papiro Torinese respecto a la titularidad de un sujeto sobre un bien, podemos indicar que la propiedad privada data desde los inicios del hombre y la búsqueda de bienes para su subsistencia. Esto es en razón a que el hombre era propietario de lo que encontraba, cazaba o elaboraba con sus manos¹¹.

De manera posterior la domesticación de los animales y el trabajo de la tierra para la alimentación de estos será clave para exigir un orden social, aunque los bienes adquiridos sigan siendo para todos los miembros del grupo. Al incrementarse estas actividades de subsistencia y con la intervención de un valor económico sobre las cosas se busca la mano de obra externa, convirtiéndose los prisioneros de guerra en esclavos¹².

Será en la sociedad romana esclavista en la que encontraremos que existe ya una situación de poderío como parte del conjunto de poderes que tenía el *pater familias* sobre las cosas (que incluía a los esclavos) oponibles ante los demás miembros libres de una sociedad. Como señala Escobar¹³, la prueba de esta equiparación legal entre bienes y esclavos es que se utilizaban los mismos mecanismos del derecho civil para ambos. Eran adquiridos mediante la *mancipatio* —el acto solemne de transferencia de la propiedad— y defendidos judicialmente a través de la *vindicatio*, la acción legal que permitía al propietario reclamar su cosa.

Durante la Edad Media, aparece una nueva institución llamada el patronazgo. La tierra ahora pertenecía a manos de un señor, quien ostentara la propiedad de su feudo o señorío. El señor podía ser propietario de grandes extensiones de terreno para el latifundio y de seres

¹¹ ESCOBAR, F. “Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad”. *Ius et Veritas*, N° 22 (2001), 2.

¹² CUADROS, C, *Derechos Reales*, 95-96.

¹³ ESCOBAR, F. “Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad”, 2.

humanos. En este sistema se entregaba un predio rústico dentro de las extensiones de terreno pertenecientes al señor, el beneficiario lo cultivaría, se favorecería de esta y tributaria u ofrecería una renta ante el real propietario de los terrenos¹⁴.

Este sistema se mantuvo hasta que se produjo la revolución francesa. Será la propiedad quien determinará las propias fuerzas sociales, los movimientos políticos, la división entre personas de mayor adquisición de bienes, de quienes no. Es la propiedad también un factor necesario para el completo desarrollo del hombre y que permitirá a este vivir en una sociedad de manera digna¹⁵.

Es en este nuevo orden social en el que surge la función social de la propiedad, frente al absolutismo, que, aunque con limitaciones, presentaba el derecho a la propiedad. “El propietario tiene que comprender, que ya no es su voluntad la que conduce el uso de los bienes, sino el interés de la colectividad”¹⁶.

En el Perú, se tiene nociones preincas sobre la propiedad como una institución comunal. El *ayllu* se presenta como una forma de organización familiar en la que se practica la división del trabajo. Los resultados beneficiarán a todos los miembros de la familia. No se podía pretender que quienes realizarán labores sobre estas tierras pretendan poseer un derecho individual y absoluto respecto a los otros miembros del *ayllu*¹⁷.

Durante el Tahuantinsuyo, se realizó una amalgamación del sistema comunitario del *ayllu*, no obstante, ya no pertenecían estas tierras a una familia, sino que pese al trabajo familiar en conjunto todo lo obtenido sería propiedad del Inca y quienes la trabajaban se volverían solo poseedores de esta. Añadido a esto, ahora grandes feudos se convertían en tierra del Inca y en tierras de actividad religiosa o culto. Los incas tenían amplias facultades de disposición de los bienes, tan amplias que solamente su voluntad podía limitarlas¹⁸.

No obstante, dentro de las normas morales y jurídicas del Tahuantinsuyo existía una consigna referida a la prohibición de robar (*Ama sua*). Es decir, que ya en esta sociedad los hombres libres y del pueblo podían tener no solo la posesión de un bien, sino que también serían titulares de determinados bienes y podían ser oponibles a los otros miembros del Tahuantinsuyo¹⁹.

¹⁴ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 117-131.

¹⁵ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 133- 139.

¹⁶ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 135.

¹⁷ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 151-153.

¹⁸ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 154-156.

¹⁹ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 157-162.

Con la llegada de la Conquista, se sometió a un vasallaje a los miembros de este nuevo territorio conquistado en nombre de la Corona. adjudicándose a través de las Capitulaciones territoriales para los conquistadores por ayudar con la labor expansiva y evangelizadora del reino de España²⁰. Luego, las leyes indianas recogerán la posibilidad y modalidades de adquisición de la propiedad privada.

Ya con la Emancipación y el establecimiento de una nueva república, se materializó la institución de la propiedad privada con una tendencia liberal-individualista, inspirada en la Revolución Francesa²¹. Con el Decreto del 8 de abril de 1824²² se observa ya un reconocimiento de la propiedad privada hacia los indígenas. Un año después con el Decreto de 4 Julio de 1825²³ se confirma el reconocimiento del derecho de propiedad para los indígenas (aunque no podían realizar transacciones económicas con ellos)²⁴. Asimismo, la ley del del Congreso Constituyente del 31 de enero de 1828 reconoce tanto a indios como mestizos con el título de dueños de los bienes que poseían²⁵.

Durante el siglo XIX se mantiene la inspiración liberal y, la legislación mantendrá cinco rasgos respecto a la propiedad privada: vigencia del estatuto jurídico anterior, su inviolabilidad, posibilidad de la expropiación por orden público, la libertad de enajenación de los bienes objeto de propiedad y la subordinación del ser propietarios para hacer uso de los derechos políticos²⁶.

En la elaboración del primer Código Civil de nuestro país en 1852 se le presta gran importancia a la vigencia y ordenamiento de la propiedad privada²⁷. Los siguientes códigos y normativas mantendrán esa línea de inspiración liberal e individualista. Se buscará proteger la tutela de la propiedad y de implementar nuevas herramientas para la protección de este derecho, ampliándose a distintos campos como la propiedad intelectual, la minería, el derecho de tierra y aguas e incluso a una reforma agraria²⁸.

1.1.3 Propiedad privada

La propiedad privada es uno de los derechos base de nuestro ordenamiento jurídico. Se señala que es un derecho que surge como parte del desarrollo que ha sufrido la sociedad y la propiedad en la historia. Asimismo, existen diversos puntos de vista en el que se puede ser

²⁰ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 177-179.

²¹ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 180-183.

²² Decreto Supremo expedido por Simón Bolívar. La temática es sobre las tierras, dispone vender las tierras del Estado y repartir la tierra de comunidad entre los indios sin tierra.

²³ Decreto Supremo expedido por Simón Bolívar. En este, dispone ejecutar el DS de 1824 a favor de los indios.

²⁴ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 216-217.

²⁵ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 218.

²⁶ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 220.

²⁷ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 226.

²⁸ CUADROS, C, *Derechos Reales*, 230-283.

estudiado como el económico, social, sociológico, histórico, político y también jurídico²⁹. Y, por su importancia, es que se encuentra recogido en los diversos ordenamientos jurídicos.

La propiedad puede ser definido como la facultad o derecho de poseer algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales³⁰. Asimismo, podríamos definir también a la propiedad como aquella titularidad jurídica que permite la total adscripción de un bien material o inmaterial a titularidad propia y sin mediación de otra persona³¹.

Es aquel derecho subjetivo que nos permite ser poseedores de otro derecho, disponer sobre este sin ningún impedimento y gozar de los beneficios que nos pueda brindar sin que otro pueda afectar dicho derecho indiscriminadamente, es decir se produce una oponibilidad hacia los otros de afectar el bien.

Las necesidades humanas son ilimitadas. El hombre necesita satisfacerlas y para ello es importante que aproveche los bienes existentes que permitan su desarrollo y supervivencia. El hombre posee un natural sentimiento humano de apropiarse de los bienes de la naturaleza³². Podemos afirmar, que el concepto de derecho de propiedad es necesario para el desarrollo del hombre y, que es necesario reconocer la titularidad del trabajo personal o intelectual de la persona. Es decir, de las cosas materiales o inmateriales que a partir de su interacción con el mundo externo son creadas o producidas³³. El hombre y su pertenencia con los bienes no se agota en el ámbito material (patrimonial o económico), sino que guarda estrecha voluntad con la libertad individual y su dignidad como persona³⁴.

Para ARIÑO, la propiedad es el presupuesto necesario para la consecución de la libertad económica y política del hombre³⁵. Por ello, nuestro ordenamiento tiene el deber de garantizarlo de manera plena y efectiva, evitando su vulneración. Solo así, se le permite al ciudadano su completo desarrollo. Ejemplo lo ya mencionado, se encuentra en el reconocimiento del órgano jurisdiccional más alto en nuestro país, el cual señala que el derecho de propiedad “no sólo adquiere la categoría constitucional de derecho fundamental, sino que su defensa y promoción se constituyen en garantía institucional para el desarrollo económico”³⁶. Sin duda, la propiedad es uno de los derechos más importantes para el hombre, los sistemas jurídicos y el orden social.

²⁹ AVENDAÑO, J. *El Derecho De Propiedad En La Constitución*. (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 1-3.

³⁰ Diccionario de la Real Academia española, 23.^a ed., s.v. “propiedad”.

³¹ ZEGARRA, A. *Descubrir el Derecho: Las nociones elementales del Derecho Privado y del Derecho Público explicadas en forma sistemática* (Lima: Editorial Palestra, 2009), 85.

³² GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales* (Lima, Jurista editores, 2003), 372.

³³ PERONNE, N. “Artículo 21. Derecho a la Propiedad privada”. *La Ley*, (2013), 3.

³⁴ GONZALES, G., *Curso de Derechos Reales*, 372.

³⁵ ARIÑO, G. *Principios de Derecho Público Económico* (Granada, Comares, 1999), 156.

³⁶ EXP. N.º 0016–2002–AI/TC, de 30 de abril de 2003, F. J. 5.

Resaltan algunos caracteres sobre este derecho, como lo son su carácter real, exclusivo, perpetuo y absoluto. Es real, porque recae directamente sobre una cosa, esto nos permite perseguir al bien, tener preferencia sobre él y que sea oponibles antes los terceros. Exclusivo, pues solo puede soportar una propiedad. Asimismo, mientras no se destruya o se pierda siempre formará parte del patrimonio de alguien. Y, por último, absoluto, entendido como aquel poder conferido al propietario para que pueda ejercitar libremente la disposición sobre el bien³⁷.

Para GONZALES “la propiedad se presenta como la titularidad jurídica que permite la total adscripción de las utilidades de un bien a favor de un sujeto”³⁸. De esta definición se rescata el reconocimiento o atribución al titular del derecho y un carácter económico al referirse a las utilidades que pueda obtener el poseedor de dicho derecho. Por su parte, CUADROS indica que es un elemento esencial del concepto de propiedad es la posesión, “es que el ejercicio del derecho de usar y disfrutar significa necesariamente el *ius possendi*, pues sin posesión no habrá disfrute”³⁹. Asimismo, gran parte de la doctrina considera que “la propiedad ha sido tradicionalmente un derecho real, absoluto, exclusivo y perpetuo”⁴⁰.

Dentro de nuestro ordenamiento no encontramos una definición o concepto expreso de lo que es la propiedad. Sin embargo, existen atribuciones presentes en el reconocimiento de este derecho. Por ejemplo, la Constitución Política del Perú en su artículo 70 indica que: “La propiedad es inviolable. El Estado la garantiza. Se ejerce en armonía con el bienestar social y dentro de los límites de ley”. Si bien, no nos brinda una definición de qué es la propiedad, establece puntos esenciales del tratamiento jurídico de esta figura, se menciona la inviolabilidad y la protección que el Estado debe garantizar a los ciudadanos, pero además nos habla de una armonía, es decir consideran que el ser absoluto no es un carácter esencial de este derecho, pues podría estar sujeto a limitaciones legales que permitan lograr el interés general.

Nuestro C.C. llega a definir a la propiedad en el artículo 923 como “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”. De acuerdo con lo regulado por este artículo, el derecho de propiedad el uso, goce y disfrute a su potestad a quien posea dicho derecho. Añadido a estos caracteres, se indica que para nuestro ordenamiento jurídico la propiedad privada no sería absoluta y perpetua, pues nuestro código premia a los poseedores diligentes y coloca al interés colectivo o social en primer lugar.

³⁷ ZEGARRA, A. *Descubrir el Derecho*, 88.

³⁸ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 75.

³⁹ CUADROS, C. *Derechos Reales*, 32.

⁴⁰ AVENDAÑO, F. y AVENDAÑO, J. *Derechos Reales* (Lima, Fondo Editorial, 2017), 64.

El concepto de propiedad privada se aleja de ser una noción puramente teórica, pues su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, así como en otras sociedades y sistemas es fundamental para la consecución de un orden social y desarrollo de estas.

No obstante, pese a la importancia de la comprensión y del reconocimiento de esta figura para el correcto funcionamiento de la sociedad y del desarrollo de la personalidad de los sujetos, surgen desafíos y será necesario en ciertos casos buscar la coexistencia y delimitación de este derecho fundamental cuando entra el interés general en juego.

En suma, de lo explicado por los doctrinarios, la propiedad privada es un concepto fundamental para la humanidad y los ordenamientos jurídicos. Es un derecho subjetivo completo y de los más importantes, pues permite atribuirnos la titularidad de un bien y que este, sea respetado por terceros. Asimismo, podemos disponer de él a través del uso, goce y disfrute que ostentamos con la titularidad. Por último, considero que su regulación y promoción es esencial para un completo desarrollo y su protección reafirma la dignidad que como fin supremo ostenta la persona humana.

1.2 Interés público y la función social de la propiedad

Las limitaciones al derecho de propiedad son aquellas restricciones legales a las facultades del propietario⁴¹. Nuestro ordenamiento ha otorgado caracteres a la propiedad, no obstante, existen límites impuestos por una de las modalidades de actuación de la administración pública. “Si bien la propiedad privada es un derecho individual y esencial para la persona, no es un derecho cuyo ejercicio quede a la absoluta discreción del propietario”⁴².

Al ser un derecho fundamental al que se le reconoce también un interés social, las limitaciones no afectan su naturaleza, sino que ayudan a completar su finalidad. Los límites de la propiedad regulados en diversos dispositivos legales buscan equilibrar el contenido esencial de dicho derecho con el interés público y bienestar social. Cualquier ley intervencionista debe tener como finalidad armonizar la utilidad individual de la propiedad con el bien común⁴³.

Ejemplos de estos límites los podemos encontrar, por ejemplo, en la expropiación donde se menciona la afectación de los bienes por seguridad nacional o necesidad pública, en la regulación ambiental cuando las leyes que protegen el medio ambiente y los recursos naturales establecen restricciones a ciertas áreas protegidas o exigen una gestión sostenible a los propietarios de estas. También, surgen los derechos de servidumbres legales como obligaciones al derecho de propiedad a favor de un interés vecinal, entre otros.

⁴¹ AVENDAÑO, F. y AVENDAÑO, J. *Derechos Reales*, 433.

⁴² PALACIOS, E. “Las limitaciones al derecho de propiedad”. *Docentia et Investigatio* (2006), 53.

⁴³ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 413-414.

En el C.C., prevalece el interés público sobre el interés privado. Por ejemplo, por razones de vecindad en predios colindantes, donde el propietario sufrirá limitación de su exclusividad y deberá tener tolerancia con los vecinos. También, en los casos de servidumbre de paso, que es otra muestra más del uso de la propiedad en armonía con el interés social⁴⁴. Inclusive, el Código Penal, en su artículo 195, agrava penas cuando se trate de bienes propiedad del Estado al servicio público. Por ello, podríamos afirmar que en estos casos no es más un derecho absoluto o irrestricto del propietario.

Asimismo, las limitaciones pueden ser por orden público y por relaciones de vecindad⁴⁵. Para GONZALES la propiedad privada justifica limitaciones legales de su dominio, cuando se tiene como propósito evitar que este derecho se convierta en un espacio exclusivo y excluyente del titular. El doctrinario califica las limitaciones en aquellas de interés público y privado. Por interés privado tenemos a los límites de razones de vecindad, en la que la explotación normal de las unidades económicas obliga el tolerar intromisiones o repercusiones imponderables. Asimismo, la ley puede imponer limitaciones a los propietarios para una mejor explotación de las unidades económicas⁴⁶. Por interés público, son aquellas limitaciones por causa de necesidad y utilidad pública o de interés social. Por lo general no se encuentran en leyes, sino más bien en dispersa legislación administrativa y municipal⁴⁷.

Otra clasificación nos brinda CUADROS. Para el autor, existen limitaciones de orden público de Derecho Público y de Derecho Privado. Respecto a las limitaciones de orden público de derecho privado encontramos tres tipos: con origen en el Derecho administrativo, en las limitaciones a las facultades de disposición y en las servidumbres públicas⁴⁸.

Sobre las limitaciones con origen de Derecho administrativo se comenta son las más comunes ejemplo de ellas son las demoliciones de edificios construidos en contravención del reglamento nacional de construcciones y de las ordenanzas municipales. Las limitaciones a las facultades de disposición son las más importantes, ya que uno de los principios sustanciales es el de la libertad de enajenación, sin embargo, aquí entrarán prohibiciones sobre el libre uso de bienes por razones de interés nacional. Y, por último, las servidumbres públicas, que son emitidas por ley, de carácter forzoso, pueden ser permanentes o temporales y tienen una razón de ser de vecindad⁴⁹.

⁴⁴ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 286-287.

⁴⁵ CUADROS, C. *Derechos Reales*, 434

⁴⁶ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 416.

⁴⁷ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 424-426.

⁴⁸ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 435.

⁴⁹ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 436-438.

Existen también limitaciones de orden público, pero de derecho privado. Las más importantes son: las restricciones al uso de la propiedad de casas-habitación, las limitaciones a la enajenabilidad del patrimonio familiar y las limitaciones al derecho de propiedad sobre la tierra por razones de reforma agraria.

Respecto a las restricciones de uso de predios destinados a casa-habitación se da para proteger al arrendatario, frente al derecho absoluto del propietario. Las de enajenabilidad del patrimonio familiar, se establecen en favor a los miembros de familia, como protección del patrimonio que servirá como sustento a los beneficiarios. Por último, las limitaciones por motivo de reforma agraria, surge como el uso de la propiedad en armonía con el interés social, pues se limitó la tierra a favor del poseedor que haga útil el destino de ella⁵⁰.

Sobre las limitaciones de interés privado por relaciones de vecindad, podemos encontrarlas reguladas en el C.C. Pueden nacer de acto jurídico y por y se fundamentan en el uso de la propiedad en interés recíproco de los vecinos⁵¹.

Pese a que nuestro ordenamiento jurídico establezca limitaciones a derechos fundamentales, como lo es el derecho subjetivo de propiedad, debe basarse siempre en criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, los fines perseguidos por las limitaciones serán válidos en un Estado de Derecho⁵².

Las limitaciones antes estudiadas, se encuentran en crecida con razón directa de la estimación del interés público y del concepto social del dominio⁵³. Son limitaciones de orden público las que se realizan en beneficio de toda la sociedad, o en atención a los intereses sociales de la colectividad. Asimismo, aquellas que se ejercitan en atención a los intereses sociales, en los que están comprometidos la subsistencia y el desarrollo social.

Asimismo, las limitaciones deben encontrarse en ley expresa para que sean válidas. Conforme a lo anterior, el artículo 925 del C.C. establece: “Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico”.

Del artículo anteriormente citado, se desprende que la afectación debe venir de una disposición legal. Obliga a todos a quien va dirigida sin que se pueda expresar excepciones o privilegios⁵⁴. La propiedad como hemos venido estudiando, no es absoluta, exclusiva o perpetua, pese a que posea esos caracteres. Al encontrarnos dentro de una alternancia, es

⁵⁰ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 439- 441.

⁵¹ GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 443-444.

⁵² PALACIOS, E. “Las limitaciones al derecho de propiedad”, 58.

⁵³ AVENDAÑO, F. y AVENDAÑO, J. *Derechos Reales*, 64.

⁵⁴ PALACIOS, E. “Las limitaciones al derecho de propiedad”, 54.

importante el poseer y que sea oponible a terceros, pero esto también implica también el establecer límites al uso de los bienes⁵⁵.

Las limitaciones pueden ser de orden público, de Derecho público y de Derecho privado. En las de Derecho público, se encuentran aquellas originadas por la actividad del Derecho administrativo, las limitaciones a las facultades de una norma y respecto a las servidumbres públicas. Las limitaciones de orden público, de Derecho privado tienen la misma finalidad de defender el interés general, no obstante, se dan en el campo del Derecho privado. Ejemplo de esto se da en las limitaciones por motivos de vecindad que, son las restricciones al uso de la propiedad en interés recíproco de los vecinos y son solamente inmobiliarias⁵⁶.

Estas restricciones al libre uso del derecho a la propiedad, se hace con el fin de que se use un mejor derecho de la propiedad, pero en relación con la comunidad⁵⁷. Por lo tanto, podríamos decir que no existe un abuso sobre este derecho y no debería existir una afectación sobre él (siempre que las limitaciones no se apliquen de manera arbitraria).

En nuestra normativa no encontramos una definición expresa de qué es función social, sin embargo, se presentan diversas denominaciones como función social, interés social, bien común. Estas, pueden amalgamarse e indicar que de lo que se trata es de el bienestar de toda la comunidad participe del mismo ordenamiento jurídico.

Actualmente, ya no rige un carácter absoluto o irrestricto del propietario sobre la propiedad. Hoy lo que prima es la función social de la propiedad o el interés de la comunidad⁵⁸. Justamente esta función social de la propiedad se justifica con la idea de dotar a la propiedad con un sentido dentro de la sociedad⁵⁹. Esta función es la que nos permite conciliar los derechos del particular con la sociedad en la que está inserto. La sociedad y el ordenamiento jurídico no debe permitir conductas egoístas, es importante el reconocimiento de esta función social, pues sin ella no se podrían establecer limitaciones⁶⁰.

HERNÁNDEZ indica que función social proviene del propio aspecto social del hombre, que prima sobre la individualidad y el egoísmo que puede surgir en una sociedad⁶¹. Otro concepto nos ofrece GONZALES, quien toma a la propiedad como un “concepto válvula”⁶², pues

⁵⁵ ESPÍN, J. “Limitaciones a la propiedad por razones de interés público”. *Digital Publisher* (2021), 138.

⁵⁶ PALACIOS, E. “Las limitaciones al derecho de propiedad”, 56.

⁵⁷ ESPÍN, J. “Limitaciones a la propiedad por razones de interés público”, 139.

⁵⁸ VARSÍ, E. “Las características del derecho de propiedad”. *Gaceta Civil y Procesal Civil*. (2019), 4.

⁵⁹ BURGOS, V. “La función social de la propiedad”. *Revista Redes*, (2020), 1.

⁶⁰ GUTIERREZ, W. *La Constitución comentada. Análisis Artículo por artículo*. (Lima, Gaceta Jurídica, 2005), 902.

⁶¹ HERNÁNDEZ, A. *Obras Completas*, (Madrid, Espasa-Calpe, 1989), 48.

⁶² GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*, 403.

es indeterminado. Esto porque se tomará en cuenta el tiempo y las circunstancias para su contextualización, no obstante, pertenecen a unas cuestiones que expresan sobrepasar el límite subjetivo o particular del interés particular.

Esta función adquiere especial relevancia en el ámbito constitucional. Por un lado, revela una necesidad de contar con sistemas adecuados de control para el crecimiento de las ciudades. Es decir, que pese a ser un derecho de carácter individual, se encuentre en concordancia con la sociedad en el que se desarrolla. Y por el otro lado, con otra necesidad de encontrar argumentos que justifiquen las modalidades restrictivas en las distintas materias en las que se puede restringir este derecho⁶³.

1.3 La regulación de la propiedad privada en el ordenamiento peruano

Con la explicación de esta función, cabe preguntarnos si está permitido el ejercicio de esta función en nuestro ordenamiento o si a diferencia de otros ordenamientos, el derecho de la propiedad se encuentra regulado como un derecho absoluto en nuestras normativas.

Sobre esto, podríamos mencionar que el capítulo III de la Constitución Política del Perú contiene artículos que tratan el tema de la propiedad en nuestro territorio. El artículo 70 de la Carta Magna expresa que “el derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad si no, 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”.

De esta norma podemos señalar la inviolabilidad y protección por parte del Estado, garantizando así este derecho e incluso protegiéndolo a través de acciones como la de amparo. También, se señala que si bien el respeto a la propiedad privada es esencial y aún confiere a sus titulares de todas las facultades que le permite el ser propietario de ese bien. No obstante, esto no impide que tenga limitaciones como la ley y el bien común, expresado esto último a través de la seguridad nacional o la necesidad pública. Sobre el bien común que señala la Constitución

Los atributos de la propiedad (art. 923 CC) deben alinearse con la ley y el interés social, ajustándose al bien común constitucional. Al respecto, el Tribunal Constitucional (Exp. N.º 008-2003-AI/TC) ha precisado que el sistema económico depende de que los bienes se destinen a los fines económicos y sociales que su naturaleza exige. El Tribunal sostiene que la propiedad no es solo un derecho para generar beneficio individual, ni se restringe a aceptar límites externos para no perjudicar a terceros.

⁶³ DORANTES, F. *La función social de la propiedad* (Querétaro, UNAM, 2020), 155.

Es fundamental, según el TC, que el propietario reconozca la funcionalidad social que le es consustancial al derecho. De este modo, la propiedad no solo confiere un derecho, sino también el deber de explotar el bien conforme a su naturaleza intrínseca, pues solo así se garantiza el bien común. Con esta sentencia, el Tribunal reafirma la protección a la propiedad y la libre disposición, a la vez que nos acerca a una definición clara de funcionalidad social.

Añadido a lo ya tratado en este apartado, nuestra normativa expresa de que este concepto indeterminado, debe estar establecido y explicado mediante una norma que autorice la imposición de limitaciones. Así lo señala el numeral 4.4 del artículo 4 que define a la expropiación en el D. Leg. N° 1192⁶⁴, de lo contrario, sería una actuación arbitraria y abuso de derecho por parte de la administración pública.

A manera de conclusión de este apartado, considero que la noción de función social de la propiedad es necesaria para la sociedad contemporánea. Nuestra legislación nos da estos alcances. No obstante, es deber esencial de los aplicadores del Derecho el tener argumentos que respalden su uso adecuado y coherente dentro de un ordenamiento con respeto a la Constitución y a los derechos que de ella emanen.

⁶⁴ Numeral 4.4 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1192, que al definir la expropiación, señala: Es la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada sustentada en causa de seguridad nacional o necesidad pública, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso de la República a favor del Estado, a iniciativa del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio, conforme al artículo 70 de la Constitución Política del Perú y las reglas establecidas en el presente Decreto Legislativo.

Capítulo 2

El régimen jurídico de la expropiación en el ordenamiento jurídico peruano

2.1 Introducción: La Potestad ablatoria

2.1.1 Consideraciones generales de la potestad ablatoria de la Administración Pública

En aras de introducirnos a este tipo de actividad de la Administración Pública es pertinente remitirnos a la función social de la propiedad. En nuestro territorio nacional, existe una tendencia de propiedad ultra individual, que define al derecho de propiedad como un derecho fundamental y absoluto. Esta afirmación debe ser analizada con pinzas debido a que es absoluto en cuanto el propietario tiene derechos sobre el bien y puede ejercer sobre estas diferentes potestades. Sin embargo, es importante recalcar que el propietario del bien no solo ostenta una serie de poderes sobre el bien, sino que tiene obligaciones de velar por el interés público o seguridad nacional, supeditando el interés del particular al interés común de todos (incluyendo el del particular)⁶⁵.

La actividad ablatoria no consiste en la mera limitación de los administrados de sus derechos, sino que constituye un sacrificio singular de algún derecho o interés de una persona⁶⁶. Es la singularidad de los efectos aquello que caracteriza y diferencia a la actividad ablatoria de la Administración Pública de la actividad de policía. Sin embargo, como señalan TORNOS, BARNES, y otros, la indemnización no depende de la singularidad o generalidad de la limitación, sino cuando afecta el contenido esencial de la propiedad ya sea, rentabilidad económica o capacidad de translación⁶⁷.

Los efectos de la actividad ablatoria, según su duración, se clasifican en permanentes y temporales. El efecto permanente es la expropiación misma: la transferencia de un inmueble a la Administración por interés público o seguridad nacional, condicionada al pago previo. No obstante, esta permanencia está matizada por el derecho de reversión, una garantía que permite al administrado recuperar el bien si este no se utiliza para el fin que justificó la expropiación. El efecto temporal se ejemplifica en las “servidumbres administrativas”, un gravamen de origen civil impuesto sobre un predio en favor de otro (predio dominante), el cual es oneroso⁶⁸.

Como señalan BACA y ABRUÑA, algunos autores indican que la indemnización por servidumbre administrativa dependerá del caso en concreto, debido a que pueden existir ocasiones en las que la servidumbre administrativa afecta el contenido esencial de la propiedad

⁶⁵ ZEGARRA, A. *Descubrir el Derecho*, 71.

⁶⁶ Notas pro manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 402.

⁶⁷ Notas pro manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 403.

⁶⁸ ZEGARRA, A. *Descubrir el Derecho*, 78.

pero que, debido a que el predio o inmueble se encuentra cerca de un bien público, el incremento de valor relacionado por la servidumbre genera una compensación económica *ope legis*, es decir, de pleno derecho por la naturaleza de las cosas⁶⁹.

En definitiva, la actividad ablatoria de la Administración pública se distingue por la singularidad de sus efectos, los cuales afectan el contenido esencial de la propiedad del bien que ostenta el administrado.

2.2 La expropiación forzosa

La expropiación podría definirse como el poder soberano y eminente del Estado para limitar el “derecho de aprovechar, usar y abusar” de los bienes patrimoniales conferido por la formula romana clásica del *fruendi, utendi et abutendi*⁷⁰. Asimismo, podemos afirmar que es una figura jurídica presente en los diversos ordenamientos jurídicos y, que también es usada como un instrumento en las políticas públicas de los actores políticos⁷¹.

Desde los orígenes de la República, este ha sido un mecanismo estatal para cumplir sus objetivos causando un daño lícito al privado a cambio de un justiprecio. Actualmente, esta figura busca equilibrar la potestad del Estado, en su búsqueda del bienestar general, con los intereses patrimoniales de los particulares⁷².

Como se mencionó anteriormente, al ser un mecanismo estatal, es una manifestación del poder público para el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción del interés general. Por ello, algunos autores también la definen como aquella posibilidad de arrebatar legalmente la propiedad ajena como un instrumento fuera de lo común⁷³.

La noción de expropiación forzosa se originó en los primeros días del Estado liberal como un límite final al derecho natural, considerado como un derecho sagrado e inviolable. Inicialmente, la propiedad privada se restringía a la intervención en bienes raíces para la construcción de obras públicas. Sin embargo, con la introducción del concepto de Estado social, que asigna a la propiedad privada una función social con efectos que delimitan su contenido, y la creciente complejidad de la vida moderna, especialmente en el sector económico, ha llevado a una revisión esencial del instituto de la expropiación forzosa.

⁶⁹ Notas pro manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 403.

⁷⁰ MENDOZA, S. “Expropiaciones e indemnizaciones”. *Revista Hoy UNAM*, (1938), 321-323.

⁷¹ AZUELA, A., HERRERA, C. y SAAVEDRA-HERRERA, C. “La expropiación y las transformaciones del estado”. *Rev. Mex. Sociol* (2009), 525-555.

⁷² HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa en el ordenamiento administrativo peruano. Evolución normativa y perspectiva actuales”. *Revista Themis* (2016), 88.

⁷³ BERMEJO, J. “La expropiación forzosa en el Ordenamiento Español y Peruano: Semejanzas, luces y sombras”. *Revista de Derecho administrativo* (2010), 301-318.

Este mecanismo ha evolucionado de ser un límite negativo al derecho absoluto de propiedad a convertirse en un instrumento positivo disponible para el poder público, destinado a cumplir sus objetivos de ordenación y configuración de la sociedad de acuerdo con crecientes imperativos de justicia social. Frente al interés general, el derecho de propiedad privada solo garantiza al titular el contenido económico de su propiedad, y esto ha resultado en una expansión de la expropiación forzosa para abarcar una variedad de derechos e intereses patrimoniales, así como para satisfacer diversos fines públicos y sociales⁷⁴.

En nuestra actual legislación se define a la expropiación como: “la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada sustentada en causa de seguridad nacional o necesidad pública, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso de la República a favor del Estado, a iniciativa del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio, conforme al artículo 70 de la Constitución Política del Perú y las reglas establecidas en el presente Decreto Legislativo.”⁷⁵.

Para algunos autores la expropiación es el límite negativo del derecho absoluto de la propiedad, funciona como un instrumento positivo a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad o imperativo crecientes de justicia social⁷⁶. Para otros autores la expropiación más que un límite es una acción imperiosa cuando la propiedad privada opone por sí un obstáculo insuperable al desarrollo de la sociedad, justo es y necesario vencer aquella resistencia obligándole al administrado a ceder en beneficio del estado, pero ofreciéndose garantías de que no es por la voluntad arbitraria de la administración, sino por conveniencia pública⁷⁷. De esta última definición se rescatan grandes aportes en los que se explica que esta enajenación forzosa no es a beneficio propio o de solo de la Administración que la realiza, sino que es un beneficio común de la sociedad.

Conforme a lo anteriormente afirmado, al referirnos a la expropiación importa que fijemos el contenido esencial de la propiedad. Esto nos llevaría a comprender que no solo puede hacerse exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses subjetivos que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social. Esta función debe ser entendida no como un mero límite externo a su definición o su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo⁷⁸. De este nuevo enunciado podemos afirmar que en

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, N° 166/1986, de 19 de diciembre, F.J. 13.

⁷⁵ Artículo 4, del D.Leg. N° 1192.

⁷⁶ BERMEJO, J. “La expropiación forzosa en el Ordenamiento Español y Peruano...”, 301-318.

⁷⁷ COLMEIRO, M. *Derecho Administrativo*. Español TII, (Madrid, Ediciones Iuris, 1850), 211.

⁷⁸ PUERTA, F., GÓMEZ, L., y RODRÍGUEZ, A. *La expropiación forzosa: antecedentes históricos, concepto y*

la expropiación forzosa es inescindible la utilidad individual con la función social que también emana del contenido esencial de la propiedad.

Por último, podríamos mencionar que la expropiación forzosa es una intervención administrativa que implica una privación individual de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos. Asimismo, lo es solo si cuenta con una habilitación legal de sometimiento a un procedimiento formal y de garantía jurisdiccional frente a la misma⁷⁹. Es decir, que este procedimiento siempre debe exigir un respeto por las normas procedimentales y, aunque sea un instrumento que limita el derecho de los particulares, debe ajustarse a los fines de la justicia social y a las garantías jurisdiccionales respetando los derechos patrimoniales.

2.2.1 Evolución histórica

Diversos autores defienden que los primeros antecedentes históricos de la expropiación los encontramos en Roma. Sin embargo, no existía aún como tal la figura regulada, ya que las tierras eran *Ager publicus*, es decir propiedad del pueblo romano. Es cuando empieza a distribuirse la tierra que se diferencia la propiedad individual de la de la comunidad. Es importante también mencionar al *Edictum Venafranum*. Este edicto era el que disponía la dotación de un acueducto para la ciudad de Venafrano y no se podría utilizar dicha tierra si no se encontraba de acuerdo el propietario⁸⁰. Por su parte, LOZANO, indica que siempre se usaba la obligación forzosa para obligar a los propietarios a ceder sus terrenos en el sentido de poder obligar conforme a la necesidad pública e interés común basándose en el *imperium* del ejercicio del poder que tenían los magistrados⁸¹.

Es en la Edad Media el *Corpus Iuris Civilis* se presenta como una de las bases normativas más importantes, es decir, se seguían aún estudiando las instituciones romanas. No obstante, ya en esta época empieza el derecho a estar por encima del Estado, el Estado está al servicio de quienes lo conforman y debe asegurar dichos derechos. Es aquí donde ya empieza a cuestionarse la indemnización en torno a la expropiación. En ese sentido, en las *Siete Partidas o el Libro de las Leyes* de Alfonso X (otro de los más importantes cuerpos normativos de la época) se comentará en las partidas 2 (Tít. 1º, Ley 2) y 3 (Título 18, Ley 31), puede darse una expropiación por causa justa de utilidad pública y mediando una indemnización a través de una permuta o trueque, mediante cambio o compra⁸².

garantías constitucionales (Valencia, Tirant lo Blanch; 2019), 62.

⁷⁹ LEFEBRE, F. *Expropiación Forzosa* (Madrid, Ediciones Francis Lefebvre; 2000), 15.

⁸⁰ PUERTA, F., GÓMEZ, L., y RODRÍGUEZ, A. *La expropiación forzosa*, 27-32.

⁸¹ LOZANO, E. *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el derecho romano* (Zaragoza, Ediciones Mira, 1994), 59.

⁸² PUERTA, F., GÓMEZ, L., y RODRÍGUEZ, A. *La expropiación forzosa*, 28-38.

Es conocido que el Derecho administrativo nace en la Edad Moderna dentro del contexto de la Revolución Francesa. Esta nueva rama jurídica nace con el fin de encarrilar el nuevo e inmenso poder. Se garantizaba así la seguridad jurídica del ciudadano, condición de su libertad constitucional, mediante la policía de orden y tranquilidad. Parte importante para esto fue el sistema de la propiedad privada, como extensión de la personalidad del hombre, sin la cual es imposible que realice su vida en común. Esto último, consagra la libertad, igualdad y fraternidad en los que se basó el nuevo Estado, así como la Declaración de Derechos del Hombre, consecuencia de la Revolución⁸³.

Tenemos la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En esta, ya se reconoce el derecho individual a la propiedad en su artículo 17, realzando esas atribuciones de poseer, usar, disfrutar y disponer de sus propiedades. Asimismo, el mismo artículo menciona que “nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”, de esto, se infiere que debe existir una justificación legítima y un procedimiento adecuado. Y, el artículo 17.2 establece “Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la ley y con la debida indemnización”. Con ello, abre paso al establecimiento de la expropiación como límite al derecho reconocido de la propiedad⁸⁴.

Entre la garantía de la propiedad y la igualdad ante la ley, existe a veces una pugna o tensión entre las libertades individuales y la capacidad del gobierno para mantener la integridad territorial y el orden interno. Entre esta pugna prevalece la soberanía sobre la propiedad privada. No obstante, se reconoce la responsabilidad como institución positiva y con ella, la debida reparación cuando el Estado expropia⁸⁵.

Durante la Convención Revolucionaria se decretó la abolición del sistema feudal, eliminando los privilegios y patrimonios de la nobleza, a menudo sin indemnización. Como ejemplo, los bienes de la nobleza y la Iglesia fueron confiscados y nacionalizados para financiar al Estado. Mediante leyes de desamortización y subastas públicas conocidas como “ventas de bienes nacionales”, estas propiedades (tierras, castillos, etc.) fueron adquiridas por la burguesía y los campesinos a precios accesibles, lo que generó una profunda redistribución de la tierra y un gran impacto en la estructura social francesa⁸⁶.

La primera ley de enajenación forzosa o expropiación que se considera un antecedente importante es la “Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia” (*Loi de nationalisation*

⁸³ ORTIZ, E. *Expropiación y responsabilidad pública*. (San José, LIL S.A, 1996), 11-14.

⁸⁴ ORTIZ, E. *Expropiación y responsabilidad pública*, 14-19.

⁸⁵ ORTIZ, E. *Expropiación y responsabilidad pública*, 20-22.

⁸⁶ MENDOZA, S. “Expropiaciones e indemnizaciones”, 322-323.

des biens de l'Église) de 1790 en Francia. Esta ley fue parte de las medidas adoptadas durante la Revolución Francesa para redistribuir la propiedad y consolidar el control estatal sobre los bienes anteriormente pertenecientes a la Iglesia Católica. La ley de 1790 fue un precedente importante porque estableció un marco legal para la transferencia forzosa de propiedad privada al Estado por motivos de utilidad pública o interés social. A partir de este punto, la idea de expropiación o enajenación forzosa se expandió y se adaptó en diferentes momentos de la historia y en diversas partes del mundo, en respuesta a las necesidades y circunstancias específicas de cada país⁸⁷.

Entre las formas de reconocer esta responsabilidad se encuentran también las leyes de reparación por daños provenientes de asonadas y tumultos (Ley de 10 de Vendimiario año IV, Ley de 1792 y de 16 pradiel, año III). Asimismo, la Ley de 28 de pluvioso año VIII, que imponía la reparación de los daños causados por obras públicas en explotación o construcción, entre otras⁸⁸. Otro reconocimiento importante es el que se encuentra en las Leyes de Desamortización de Mendizábal en 1836, como la primera ley con contenido expropiatorio de España⁸⁹. La desamortización buscaba la venta de bienes comunales y propiedades de la Iglesia con el objetivo de financiar al Estado, reducir la deuda pública y promover la modernización económica. Esta política también tenía la intención de romper con las estructuras feudales y aumentar la propiedad privada. La desamortización implicó la confiscación y subasta de tierras y propiedades comunales, así como propiedades pertenecientes a instituciones religiosas, principalmente la Iglesia Católica. La medida afectó a monasterios, conventos y otras instituciones eclesiásticas. La desamortización implicó la confiscación y subasta de tierras y propiedades comunales, así como propiedades pertenecientes a instituciones religiosas, principalmente la Iglesia Católica. La medida afectó a monasterios, conventos y otras instituciones eclesiásticas⁹⁰.

En el contexto latinoamericano, las primeras leyes con carácter expropiatorio se encuentran dentro de las Leyes de Reforma de México, promulgadas en la década de 1850 durante el gobierno de Benito Juárez, incluyeron disposiciones con contenido expropiatorio.

⁸⁷ BODINIER, B. "Un acontecimiento en el corazón de la revolución: la nacionalización de las posesiones del clero y la nobleza y la venta de los Bienes Nacionales". *Signos Históricos*, n°17 (2007), 76-113.

⁸⁸ ORTIZ, E. *Expropiación y responsabilidad pública*, 22-24.

⁸⁹ Esta ley se promulgó durante el reinado de Isabel II y fue dirigida por el ministro de Hacienda Juan Álvarez Mendizábal. Aunque el término "expropiación" puede no haber sido utilizado en ese contexto histórico de la misma manera que lo entendemos hoy, la Desamortización de Mendizábal implica la transferencia forzosa de propiedad privada al control estatal.

⁹⁰ RUEDA, G. "La desamortización de Mendizábal en la provincia de Valladolid (1836-1853)". *Investigaciones Históricas* (1980), 193-252.

Las Leyes de Reforma fueron una serie de medidas legislativas destinadas a llevar a cabo una serie de reformas sociales, políticas y económicas.

Entre estas leyes, hubo disposiciones específicas que afectaron la propiedad. Entre ellas encontramos a la Ley Lerdo de 1856, oficialmente conocida como la Ley de Desamortización de Bienes del Clero, fue una medida legislativa que buscaba la desamortización de los bienes raíces de la Iglesia Católica en México. La desamortización implicaba la confiscación y venta forzada de tierras eclesíásticas y propiedades comunales con el objetivo de redistribuir la propiedad de la tierra y limitar la influencia económica y política de la Iglesia⁹¹.

Asimismo, la ley de Juárez de 1857, que tuvo un claro carácter expropiatorio al impulsar la confiscación y nacionalización de los bienes raíces de la Iglesia Católica. Esta medida buscaba reducir la influencia económica y política de la Iglesia, limitando su posesión de tierras y propiedades. Al declarar la nacionalización de los bienes eclesíásticos, la ley efectivamente transfería la propiedad de estos activos al Estado mexicano. Además, la legislación permitía la venta, arrendamiento o uso para fines públicos de estos bienes nacionalizados, subrayando la intención de generar ingresos para el Estado y fomentar actividades económicas distintas a las gestionadas por la Iglesia. En este contexto, la Ley Juárez representó un paso significativo hacia la reforma agraria y la redistribución de la propiedad de la tierra en México⁹².

2.2.2 Antecedentes normativos en el ordenamiento peruano

Dentro de las modalidades de la actuación de la Administración Pública, encontramos la división hecha por MARTÍNEZ. En una de esas formas de actuar, encontramos a las técnicas de ordenación y garantía de la libertad y propiedad. Con su potestad ablatoria, es decir, aquella actividad que puede ejercer el Estado para limitar a los singulares en su derecho de propiedad y supone una indemnización por dicha sujeción⁹³.

En el contexto peruano, el carácter expropiatorio fue señalado por primera vez a partir de la Constitución de 1826, dentro de su artículo 84 señalaba que, dentro de las restricciones de los presidentes “No podrá privar a ningún individuo de su propiedad, sino en el caso que el interés público lo exija con urgencia, pero deberá proceder una justa indemnización al propietario”. No obstante, será hasta 1900 que tendremos una norma que regule el régimen de expropiaciones en el Perú.

⁹¹ PEDRERO, G. “La desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia de San Cristóbal de las Casas, Chiapas”. *Revista Pueblos y Fronteras*, UAEM (2007), 1-41.

⁹² FERNÁNDEZ, J. *Juárez y sus Contemporáneos* (México, UNAM ediciones, 2006), 189-201

⁹³ MARTÍNEZ, J. “El acto administrativo expropiatorio”. *Revista de Administración Pública* (2018), 11-35.

Durante la época colonial, la corona española tenía el poder de expropiar tierras por razones de utilidad pública o interés real. La legislación de la época, como las Leyes de Indias, establecía las bases para la adquisición forzosa de propiedades. Al revisar esta legislación indiana, podemos identificar que solo el Rey de España tenía el derecho de expropiar las tierras por temas de utilidad pública “El rey podrá mandar, de orden real, que se hagan fundaciones y que se edifiquen iglesias, monasterios y hospitales en las ciudades y en los lugares convenientes”. Y, también cuando se trate de necesidad militar o para mantener el orden y la seguridad “Si hubiere necesidad de situar en otra parte la población por pestes o ruinas de la que está edificada, y hubiere lugar conveniente para ello, se mudará...”⁹⁴.

En 1823 al ya independizarnos de la Corona Española, encontramos la Constitución de 1823. Dicha Carta Magna reconocía al derecho a la propiedad como un derecho fundamental e indicaba como característica fundamental su inviolabilidad. No obstante, en su artículo 18 reconocía el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados en caso de que sus propiedades fueran afectadas por el bien común o la seguridad del Estado. Asimismo, establecía que el Poder Legislativo debía determinar el modo de indemnización.

La Constitución Política de la República Peruana de 1839 reconocía el derecho a la justa indemnización en caso de expropiación. Establecía que la ley determinaría el modo de hacer la indemnización y el tiempo que tomaría. También disponía que, en caso de controversia sobre la justa indemnización, se debía acudir al arbitraje de personas nombradas por ambas partes la propiedad repetía lo dicho por la de 1823. Sin embargo, en su artículo 18 abortaba. Otra característica importante, es que reconoce en su artículo 19 la importancia de la función social de la propiedad. Establecía que la propiedad debía subordinarse a la función social y que el bienestar general tenía prioridad sobre los intereses particulares. Por último, mencionaba en su artículo 20 el tema de la confiscación de bienes. Esta no podía tener lugar sino en virtud de una ley y por causa de delitos expresamente determinados por la ley, entre otros detalles más.

Las constituciones posteriores mantuvieron esta línea, pero la Constitución de 1979 fue especialmente detallada sobre la potestad expropiatoria del Estado. Su artículo 88 declaraba la propiedad como inviolable, permitiendo la expropiación solo por razones de necesidad y utilidad pública, y siempre exigiendo el pago de una justa indemnización. Los artículos siguientes (89 y 90) delegaban a la ley la tarea de determinar los procedimientos y la forma de calcular dicha indemnización. Por su parte, el artículo 91 abría la puerta a que la ley impusiera

⁹⁴ Las Leyes de Indias, promulgadas en 1680, establecieron normas para la expropiación de tierras en las colonias españolas.

limitaciones a la propiedad por interés social o económico, pero con la salvaguarda de no afectar la “esencia” del derecho. En conjunto, la carta de 1979 buscaba un equilibrio entre el derecho individual y el interés público.

Nuestra Constitución actual, la de 1993, condensa estos principios en su artículo 70. Este reafirma que el derecho de propiedad es inviolable y garantizado por el Estado, pero aclara que debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites legales. El mismo artículo 70 establece que la expropiación es un acto exclusivo y reglado: solo puede realizarse por causa de seguridad nacional o necesidad pública. Además, esta debe ser declarada por ley y requiere, indispensablemente, el pago previo en efectivo de una indemnización justipreciada que compense el eventual perjuicio.

Analizando este artículo podemos decir que algunos puntos clave son: la inviolabilidad de la propiedad como un derecho fundamental. Se garantiza el derecho a la propiedad como un derecho protegido por la Constitución. Las limitaciones a la propiedad solo serán por el imperio de la ley. Podrán darse por razones de seguridad nacional o necesidad pública que debe ser declarada por el Congreso y en todos los casos de expropiación, el afectado tiene el derecho de impugnar la expropiación o la valorización ante el Poder Judicial y el Jurado Nacional de Expropiación. La decisión de este último es vinculante. A continuación, el artículo 71 complementa esta disposición al delegar en la legislación secundaria (la ley) el “cómo” de la expropiación. Es decir, será la ley la que establezca las formalidades, requisitos, procedimientos y las autoridades competentes para ejecutar tanto la transferencia como el pago.

Este artículo refuerza la legalidad y formalidad de la actividad expropiatoria. La necesidad de una causa de utilidad pública o interés social. Esto significa que la expropiación no puede realizarse de manera arbitraria, sino que debe seguir ciertos procedimientos y requisitos establecidos por la ley. La ley determinará las autoridades competentes para autorizar la expropiación, garantizando así que sea llevado a cabo por las autoridades adecuadas y acorde a las disposiciones legales. Por último, establece que los procedimientos que deben seguirse para la ejecución de la expropiación, así como las condiciones y plazos para el pago correspondiente. Este punto es crucial para garantizar que la expropiación se realice de manera justa y que se cumplan las obligaciones de indemnización.

Respecto a las leyes de expropiación en el Perú es importante mencionar la Ley de Expropiación del 12 de noviembre de 1900. Esta ley estableció las bases para el proceso de expropiación en Perú. Fue una legislación pionera que permitía al Estado tomar propiedad privada por razones de utilidad pública, siempre y cuando se compensara adecuadamente a los propietarios afectados. Esta ley marcó un hito en la historia legal de Perú al formalizar el

procedimiento de expropiación y establecer los principios bajo los cuales el Estado podía adquirir propiedades privadas para proyectos de interés público⁹⁵.

También es importante, porque señala los casos en los que se considera que la expropiación es necesaria por razones de utilidad pública, como para proyectos de infraestructura, desarrollo urbano u otros fines públicos. Asimismo, se establecen los procedimientos legales y administrativos que deben seguirse para llevar a cabo la expropiación, incluyendo la notificación a los propietarios afectados, la valoración de la propiedad y los procesos de apelación. Se garantiza que los afectados reciban una compensación justa y adecuada por sus propiedades. Se establecen las que los propietarios afectados reciban una compensación justa y adecuada por la pérdida de sus propiedades. Se especifica cómo se utilizará la tierra expropiada, ya sea para proyectos estatales o para otros fines públicos⁹⁶.

Dato no menor es el establecimiento únicamente de los bienes inmuebles como objeto de la expropiación forzosa (lo que se mantiene a la actualidad). Esta ley anteriormente explicada, tuvo efecto durante 40 años y no es hasta la promulgación de la Ley 9125, Ley de Expropiación Forzosa, el 4 de junio de 1940 que será derogada junto con las normas especiales expropiatorias que inspiró. La ley 9125 surge como consecuencia del terremoto que asoló Lima en mayo de 1940, esto reforzó la necesidad de un procedimiento de ejecución rápida que permita las expropiaciones necesarias para iniciar con las obras de reconstrucción. Cabe mencionar que esta ley mantenía la limitación de la expropiación a bienes inmuebles⁹⁷.

Durante la reforma agraria, el régimen peruano de expropiaciones modificó la Constitución de 1933 mediante la Ley 15242, Ley que modifica los Artículos 29, 47 y 211 de la Constitución del Estado, se usó una “fórmula standard” respecto al interés social, orientado a favorecer a ciertos sectores de la sociedad. Asimismo, favoreció a ciertos sectores de la sociedad (como el sector rural, favoreciendo a quienes se encontraban excluidos de la propiedad agraria). Estas modificaciones estaban orientadas a servir como base para una reforma agraria y una reestructuración de la propiedad de las tierras rurales basándose en el concepto de interés social para que dichas propiedades sean expropiadas con una indemnización mediante bonos, de forma diferida⁹⁸.

También tenemos al Decreto Ley 17716, promulgado el 31 de diciembre de 1969, fue una medida importante que estableció el marco legal para la Reforma Agraria en el país. Este

⁹⁵ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 87-90.

⁹⁶ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100.

⁹⁷ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 103-105.

⁹⁸ MONTÚFAR, G. y SILVA, M. “El régimen de la propiedad rural en el Perú”. *Ius et Praxis* (2016), 13-28.

decreto fue parte de un conjunto de reformas impulsadas por el gobierno militar liderado por el General Juan Velasco Alvarado, que tomó el poder en 1968.

La legislación estableció un proceso de Reforma Agraria en Perú con el objetivo de transformar la estructura agraria del país el mismo decreto ley incorporó disposiciones relativas a la extinción del derecho de propiedad rural, distintas de las contempladas en la normativa civil, las cuales implicaban un cambio radical en el concepto del derecho de propiedad.

Se buscaba poner fin a las grandes concentraciones de tierras y promover la distribución equitativa de la tierra. Uno de los elementos centrales del decreto fue la expropiación de grandes latifundios. Las tierras expropiadas eran redistribuidas entre campesinos y comunidades locales con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y promover la justicia social en el ámbito rural. Además de la expropiación de tierras, el decreto incluyó la nacionalización de empresas agrícolas, afectando especialmente a aquellas vinculadas a la agroindustria⁹⁹.

El decreto anteriormente mencionado fue derogado en 1991, cuando aparece en nuestro ordenamiento el D. Leg. 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, que en cuanto a la expropiación dispuso en su artículo 12, debía regirse por la Ley General de Expropiaciones (Ley 27117). El valor de las tierras expropiadas debía ser pagado en valor del mercado, en efectivo (dejando de lado la aceptación obligatoria de bonos)¹⁰⁰.

Por último, conforme a la Constitución de 1993 y de su artículo 70, se reconoce la facultad de expropiación por fines de seguridad nacional y necesidad pública, el tiempo de pago del justiprecio y la indemnización íntegra correspondiente, inclusive la posibilidad de acudir al Poder Judicial frente a cualquier desavenencia. Como desarrollo legislativo de lo dispuesto en la Carta Magna, encontramos al D. Leg. N° 1192¹⁰¹ que establece la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública. Este decreto vigente será desarrollado más adelante.

2.3 Alcances del D. Leg. N° 1192

El D. Leg. N° 1192 en Perú es una normativa legal que establece la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructuras. Fue promulgado el 17 de julio de 2015 y publicada el 23 de agosto del mismo año. Tiene como objetivo principal regular el proceso de expropiación de bienes por parte del Estado cuando existen motivos de utilidad pública.

⁹⁹ MONTÚFAR, G. y SILVA, M. “El régimen de la propiedad rural en el Perú”, 106.

¹⁰⁰ MONTÚFAR, G. y SILVA, M. “El régimen de la propiedad rural en el Perú”, 107-108.

¹⁰¹ MONTÚFAR, G. y SILVA, M. “El régimen de la propiedad rural en el Perú”, 108.

La propuesta normativa tuvo como finalidad agilizar la ejecución de la inversión pública y privada mediante la obtención oportuna de los terrenos necesarios para la ejecución de obras públicas y obras de gran envergadura. En el mismo sentido, la adquisición implica la transferencia voluntaria de la propiedad del terreno esencial para llevar a cabo la obra de infraestructura, realizada directamente del sujeto pasivo al beneficiario a través de un acuerdo directo. Es relevante subrayar que el sujeto pasivo puede ser tanto el propietario del terreno como aquel que lo posee, siempre y cuando cumpla con ciertas condiciones¹⁰².

La importancia de esta normativa radica en los beneficios a largo plazo de la inversión en infraestructura. Asimismo, con las obras de infraestructura se permite la interconexión entre personas, así como la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Aunado a lo anterior, con las obras se promueve la inversión pública y privada, la generación de empleos productivos y una mayor competitividad del país. Conforme a esto, es que se requiere en determinadas oportunidades la obtención de bienes inmuebles de propiedad privada¹⁰³. Al entrar en juego la propiedad privada es que se requiere un mayor desarrollo legislativo que permita la mejora de los procedimientos expropiatorios,

En nuestro país, las expropiaciones generan retrasos en las inversiones e incrementos de costos que luego toca asumir al Estado. Es por ello, que el Estado Peruano decidió a través de este decreto tomar acciones que a nivel normativo permitan gestionar, destrabar las inversiones y propiciar la ejecución de las obras en los plazos planeados. Por ello, era necesaria una norma que regule de manera integral y oportuna la obtención de inmuebles para obras de infraestructura, mediante la fijación de reglas y plazos para los procesos de adquisición y expropiación, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias¹⁰⁴.

Algunos de los aspectos clave que aborda el D. Leg. conforme al mismo y a la exposición de motivos, son los procedimientos administrativos y legales que deben seguirse desde la identificación de la necesidad de expropiación hasta la entrega de la propiedad al Estado, así como la definición de estos. La debida notificación a los afectados con reglas y requisitos para notificar a los propietarios afectados sobre la intención de llevar a cabo la expropiación, permitiéndoles participar en el proceso y presentar sus observaciones.

El proceso de valoración de los bienes sujetos a expropiación, asegurando una compensación justa y adecuada para los propietarios. La obligación de proporcionar una

¹⁰² Exposición de Motivos del D. Leg. N°. 1192.

¹⁰³ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 109.

¹⁰⁴ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 102-103.

indemnización justa y pronta a los propietarios afectados como resultado de la expropiación. la importancia de la participación ciudadana, permitiendo a los afectados expresar sus opiniones y defender sus intereses. Por último, define los casos y circunstancias en los que se puede llevar a cabo la expropiación por causa de utilidad pública, estableciendo criterios que justifican la intervención del Estado. Todo lo mencionado en concordancia con los principios de armonización de intereses, de celeridad y eficacia y transparencia¹⁰⁵.

El régimen jurídico analizado tiene como objeto de aplicación exclusivo a los bienes inmuebles. La definición y enumeración de estos se encuentra detallada en el artículo 885 del C.C. De acuerdo con este artículo, se consideran bienes inmuebles: 1) El suelo, el subsuelo y el sobresuelo; 2) Los cuerpos de agua como el mar, los lagos, los ríos, los manantiales y las aguas vivas o estanciales; 3) Los yacimientos, como minas, canteras y depósitos de hidrocarburos; 4) Infraestructuras fijas como diques y muelles; 5) Derechos y concesiones, tales como las concesiones para explotar servicios públicos, las concesiones mineras y los derechos sobre inmuebles que sean inscribibles en el registro.; 6) Y los demás bienes a los que la ley les confiere tal calidad.

Es relevante señalar que dicho artículo ha sido objeto de modificaciones. La Ley N°28677, Ley de la Garantía Mobiliaria, derogó expresamente los incisos que clasificaban como inmuebles a las naves, aeronaves, pontones, plataformas flotantes y el material rodante afectado al servicio ferroviario.

Las clasificaciones de los bienes son muchas, nuestra legislación refleja la clasificación de muebles e inmuebles. Esta clasificación tiene su origen en la movilidad de los bienes y tiene origen en el Derecho Romano, no obstante, es evidente que algunos bienes clasificados como inmuebles no necesariamente serán solo aquellos que no se mueven, como por ejemplo las naves que son objetos móviles o los derechos reconocidos en el inciso 10 sobre los derechos que son bienes incorpórale y creaciones intelectuales¹⁰⁶.

En esta lista se encuentran aquellos bienes que tienen una conexión permanente con el suelo. Estos bienes se componen principalmente de terrenos y de construcciones y edificaciones unidas permanentemente al suelo. Algunos ejemplos comunes de bienes inmuebles incluyen terrenos, casas, edificios, locales comerciales y cualquier otra construcción que esté incorporada al suelo¹⁰⁷.

¹⁰⁵ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 105-109.

¹⁰⁶ MURO, M. y TORRES, M. *Código Civil Comentado*, Tomo V Derechos Reales (Lima, Gaceta Jurídica, 2022), 24-35.

¹⁰⁷ JARA, H. “Clasificación De Bienes Muebles E Inmuebles”. *Derecho PUCP* (1983), 67-94.

En el contexto legal peruano, la categoría de bienes inmuebles se opone a la de bienes muebles, que son aquellos que pueden ser movidos o transportados fácilmente. Lo cierto, es que también son incluidos los bienes muebles que se incorporan al inmueble en las formas descritas por el Código, pasando a ser accesorios o complementarios del mismo¹⁰⁸.

Asimismo, sobre los bienes sujetos a expropiación en el artículo 9 señala que serán objeto de adquisición y expropiación todos los bienes inmuebles de dominio privado. Sobre su inscripción en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, si están inscritos será el sujeto pasivo de la expropiación aquel cuyo derecho, salvo exista un poseedor quien adquirió por prescripción declarada judicial o notarialmente con título no inscrito. Si no están inscritos, el sujeto activo realiza una publicación en dos oportunidades en el diario oficial El Peruano y en uno de circulación nacional para conocer al posible propietario del bien¹⁰⁹.

El D. Leg. N° 1192, en su artículo 4, inciso 5, define la expropiación como la transferencia forzosa de la propiedad privada por causa de seguridad nacional o necesidad pública, la cual debe ser autorizada por ley expresa del Congreso a favor del Estado. Esta misma definición incorpora como elemento esencial el “previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada”, la cual debe incluir una compensación por el eventual perjuicio ocasionado. A diferencia de otros ordenamientos, el sistema peruano exige de forma taxativa que la expropiación solo puede ejecutarse tras el cumplimiento de este pago previo y en efectivo al sujeto pasivo.

¹⁰⁸ MURO, M. y TORRES, M. *Código Civil Comentado*, 24-25.

¹⁰⁹ LAZO, M. y REYES, M. “Régimen Legal de Adquisición y Expropiación de Inmuebles”. *Circulo de Derecho Administrativo* (2016), 233-252.

Capítulo 3

Elementos de la expropiación

3.1 Reserva de ley

La Constitución, en su artículo 70, y el D. Leg. N° 1192 establecen que la expropiación solo puede ser autorizada por ley expresa del Congreso. Esto materializa el principio de “Reserva de Ley”, el cual implica que la declaración de la *causa expropriandi* (sea la necesidad pública o la seguridad nacional) es una competencia exclusiva del Poder Legislativo. Por tanto, no es suficiente invocar causales genéricas de utilidad pública; se requiere una norma legal específica que faculte y regule la potestad expropiatoria del Estado. Esta reserva actúa como una garantía de seguridad jurídica que evita arbitrariedades, al someter la afectación de la propiedad a un filtro previo de control político del Parlamento.

3.2 Sujetos

En el Perú, el proceso de expropiación está regulado por la Constitución Política y normas específicas como el D. Leg. N° 1192, que establecen a los sujetos involucrados y sus roles en este procedimiento.

Tomando como referencia el ordenamiento peruano, podríamos afirmar que, el primer sujeto involucrado es el Estado, que actúa como sujeto activo en el proceso de expropiación. Esta facultad es ejercida a través de sus diversas entidades, ya sean del gobierno nacional, regional o local. La intervención del Estado busca garantizar que los proyectos o actividades de interés público, como la construcción de infraestructura vial, hospitales, escuelas o servicios básicos, puedan llevarse a cabo. Sin embargo, esta atribución no es arbitraria, ya que debe estar justificada en un objetivo claramente definido y cumplir con los procedimientos establecidos en la legislación.

Por otro lado, el propietario del bien expropiado constituye el sujeto pasivo de este proceso. Este puede ser una persona natural, jurídica o incluso una entidad pública que posea derechos de propiedad sobre el bien afectado. La expropiación representa una limitación al derecho de propiedad, pero la Constitución peruana exige que esta se realice de manera razonada y con una compensación justa y oportuna para el propietario, asegurando así un equilibrio entre el interés colectivo y los derechos individuales.

Un tercer actor que puede estar presente en el proceso son los terceros beneficiarios. En ciertos casos, la expropiación no tiene como finalidad que el bien quede bajo administración directa del Estado, sino que este sea transferido a un tercero, generalmente una entidad privada, para el desarrollo de proyectos de utilidad pública. Este escenario es común en proyectos de

infraestructura donde empresas concesionarias reciben bienes expropiados para construir y operar carreteras, aeropuertos u otros servicios esenciales.

Finalmente, organismos de supervisión y regulación, como los ministerios o entidades específicas vinculadas al sector del proyecto, cumplen un rol esencial en garantizar la transparencia y legalidad del proceso. Su función es supervisar que la expropiación se realice conforme a los principios de proporcionalidad y legalidad, evitando abusos o arbitrariedades.

Observando a la doctrina, URTILLA señala que “desde un punto subjetivo, la expropiación forzosa da lugar a relaciones jurídicas integradas por tres figuras.”¹¹⁰, un sujeto que asume la posición de expropiante quien, como indica la Ley General de expropiaciones (Ley 27117), transfiere forzosamente el derecho de propiedad privada; un sujeto expropiado a quien la normativa habilita la posibilidad de afectar su patrimonio y el beneficiario, quien es el sujeto que recibirá estos bienes transferidos forzosamente para satisfacer la defensa o promoción de un interés público.

Para ABRUÑA, la redacción del artículo 2 de la Ley General de Expropiaciones (Ley 27117) podemos advertir que la Ley distingue de una misma posición de expropiante a dos personajes: “el sujeto con iniciativa expropiatoria” y al “sujeto activo de la expropiación”, entendiendo que el primero de ellos puede ser el Poder Ejecutivo, Gobierno Regional o Gobierno Local, mientras que el sujeto activo es “la dependencia administrativa que tendrá a su cargo la tramitación del proceso de expropiación”. Ella será quien tendrá a su cargo los trámites, el trato directo, en el caso de que este se presente, así también su representación ante el Poder Judicial o el Tribunal arbitral y el pago o consignación¹¹¹.

3.2.1 Sujeto activo

El sujeto activo es quien ejecuta la declaración de utilidad pública, impulsa el trámite para consumar el desapropio y paga la respectiva indemnización¹¹². Es el sujeto activo quien hace de forma obligatoria la oferta indemnizatoria para el sujeto pasivo, ya que será este sujeto quien produce los efectos negativos en el patrimonio del privado. Asimismo, esta limitación patrimonial será permitida con una ley autorizante que señale el objeto a expropiar, los sujetos a quienes se les tendrá que indemnizar¹¹³.

¹¹⁰ UTRILLA, D. “Elementos Subjetivos de la Expropiación Forzosa”, 145.

¹¹¹ “El régimen jurídico de las expropiaciones en el Perú,” Sexto Congreso Nacional de Derecho Administrativo, organizado por la Asociación Peruana de Derecho Administrativo y la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 26-28 de junio de 2014.

¹¹² DROMI, R. *Derecho Administrativo*. Tomo II (Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 2005), 822.

¹¹³ BERMEJO, J. “La expropiación forzosa en el Ordenamiento Español y Peruano: Semejanzas, luces y sombras”. *Revista de Derecho administrativo* (2010), 313.

El sujeto activo es el titular de la potestad expropiatoria y, por lo tanto, el competente para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en ejercicio de tal potestad. Está reservada a favor de la Administración pública encomendada a los órganos de la administración. Cuando la Administración es beneficiaria percibirá una ventaja o beneficio como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria.

El D. Leg. N° 1192 define con precisión los roles del “sujeto activo” y del “beneficiario” en un proceso de expropiación. El sujeto activo es la entidad gubernamental (Ministerio, Gobierno Regional o Local) que tiene la responsabilidad de tramitar y gestionar la adquisición. Por otro lado, el beneficiario es la entidad que finalmente recibe la propiedad del inmueble expropiado para destinarlo a la obra de infraestructura planificada. Aunque la norma aclara que el beneficiario siempre debe ser el Estado, a menudo la entidad que tramita (sujeto activo) es también la que recibe el bien (beneficiario).

La legislación es estricta al establecer que el único beneficiario de una expropiación es el Estado, actuando a través de sus diversas entidades públicas. El artículo 5 de la ley prohíbe taxativamente que la adquisición o expropiación se realice a favor de una persona natural o una empresa privada. Si esto ocurriera, dicho acto sería considerado nulo, y el propietario original (sujeto pasivo) mantendría el derecho de iniciar acciones civiles o penales para defender su propiedad frente al terceros privados.

No obstante, la ley introduce una flexibilidad operativa: permite que las entidades públicas con capacidad expropiadora (los sujetos activos) puedan delegar esta facultad mediante un convenio. Esto significa que pueden encargar la gestión del proceso expropiatorio a otras entidades, públicas o privadas, que estén ejecutando obras de infraestructura o servicios públicos por encargo del Estado, aunque la titularidad final del bien siempre debe recaer en el Estado; a fin de evitar la nulidad de la expropiación.

Del inciso 6.5 se desprende que será el sujeto activo quien está obligado a notificar a los ocupantes del bien inmueble.

Así, en síntesis, se establece de forma taxativa que el sujeto activo de la expropiación sólo puede ser el Estado, actuando a través de alguna entidad pública de los gobiernos regionales, locales o del propio gobierno central.

3.2.2 Sujeto pasivo

El expropiado es el sujeto pasivo de la potestad expropiatoria, esto es, el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación¹¹⁴.

En principio pueden ostentar la condición de expropiado cualquier sujeto público o privado. No quedan excluidas las Administraciones públicas¹¹⁵.

El D. Leg. N° 1192 define con precisión quién es considerado el “sujeto pasivo” en un proceso de expropiación, es decir, la persona o entidad cuyo bien será adquirido. El artículo 4.11 establece un concepto general, indicando que se trata del propietario o poseedor del inmueble. Sin embargo, el artículo 5 de la misma ley profundiza y jerarquiza esta definición, señalando que el sujeto pasivo principal es el propietario del bien que se va a expropiar.

La normativa también establece soluciones para casos donde la titularidad no es clara. Si no se puede identificar al propietario, se considera sujetos pasivos (específicamente para fines de indemnización) a quienes tengan otros derechos reales inscritos sobre el bien.

Adicionalmente, la ley reconoce dos supuestos especiales: los poseedores informales en determinadas zonas, siempre que su derecho esté legalmente reconocido, y las sucesiones intestadas, que actuarán como sujeto pasivo representadas por los herederos reconocidos judicialmente. En resumen, la ley establece un orden de prelación que inicia con el propietario registral del predio.

3.2.3 El beneficiario

Desde un punto de vista general y subjetivo, el beneficiario puede ser entendido como aquel sujeto que percibirá una ventaja o beneficio como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria¹¹⁶. Sin embargo, esta noción es poco expresiva y delimitante, puesto que dentro de ella se ven acogidos diversos conceptos posibles.

El beneficiario en función de su carácter colectivo permite que podamos entenderlo como aquella generalidad portadora del interés público, la cual legitimó la emisión de la norma que habilitó la expropiación del bien inmueble. En contraparte, delimitando el carácter individual del término beneficiario, podemos señalar que este sujeto será quien ostente cualquier ventaja patrimonial percibida a efectos de la expropiación¹¹⁷.

¹¹⁴ PUERTA, F., GÓMEZ, L., y RODRÍGUEZ, A. *La expropiación forzosa*, 164-165.

¹¹⁵ LEFEVRE, F. *Expropiación Forzosa* (Madrid, Ediciones Francis Lefebvre, 2000), 54.

¹¹⁶ UTRILLA, D. “Elementos Subjetivos de la Expropiación Forzosa”. *La Expropiación Forzosa: Teoría y Práctica de la Institución* (Madrid: Tirant Lo Blanch, 2019), 144.

¹¹⁷ UTRILLA, D. “Elementos Subjetivos de la Expropiación Forzosa”, 145.

URTILLA indica que, desde este concepto individualizador pueden entenderse al Beneficiario con carácter directo e indirecto; por un lado, “es beneficiario directo o inmediato aquel sujeto que participa en el procedimiento expropiatorio, quien además adquiere una ventaja patrimonial directamente del expropiado, sin interposición de un tercero”. Por otro lado, “el beneficiario indirecto o mediato, es aquel que en cuyo favor la Administración enajena un objeto inicialmente expropiado para él”¹¹⁸.

Nuestro ordenamiento jurídico establece en la Ley General de Expropiaciones (Ley 27117) y el Decreto Supremo N°015-2020-Vivienda, que el único sujeto beneficiario del acto administrativo expropiatorio es el Estado, individualizándolo en la Administración Gubernativa Estatal, Gobierno Local Gobierno Regional¹¹⁹. El Estado siendo beneficiario y nuevo propietario del bien puede disponer de ellos para satisfacer el interés general, ya sea otorgándolos en concesiones para efectuar obras de gran envergadura, explotación minera, instalaciones de redes eléctricas, pero entendiendo que la titularidad del bien inmueble expropiado únicamente le pertenece al Estado.

Contrario a lo señalado en la normativa anterior, para ABRUÑA, existen casos dentro de nuestro ordenamiento en la que el beneficiario siempre será un privado. Sin embargo, también señala que el procedimiento de transferencia del inmueble hacia el privado se efectúa a partir de un procedimiento indirecto, pues después de efectuar la expropiación esta pasa a titularidad estatal quien lo transmite a título oneroso al privado. Como indica el citado autor, esta figura no alude propiamente a una expropiación¹²⁰.

3.3 Causa justa

La imposición coactiva de esta potestad administrativa solo puede infligirse al particular por causa justificada de utilidad pública o interés social, de tal forma que persiguiéndose este o exigiéndose aquella, se posibilite el establecimiento de los servicios públicos que garanticen el correcto funcionamiento de la actividad administrativa, y prevaleciendo por tanto el interés general sobre el particular¹²¹.

El ejercicio de la expropiación debe servir como instrumento del poder público para cumplir sus fines de justicia social, pero a la vez perfilándose como garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida que se asegura una justa compensación económica

¹¹⁸ UTRILLA, D. “Elementos Subjetivos de la Expropiación Forzosa”, 146.

¹¹⁹ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú” en *Sexto Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Lima, junio de 2014, organizado por la Asociación Peruana de Derecho Administrativo y la PUC del Perú, 26-28 de junio de 2014.

¹²⁰ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú”. 16.

¹²¹ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú”, 16.

a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial.

La *causa expropriandi* se constituye tanto como un fin legalmente atribuido a las administraciones públicas (utilidad pública) como en un fin social, ciertamente tutelado como tal, pero que puede estar y normalmente está, entregado en su realización a la actividad privada (interés social)¹²².

3.3.1 Seguridad nacional

Sobre el segundo supuesto de seguridad nacional, si supone un concepto nuevo recogido a nivel constitucional, que anteriormente había sido introducido bajo otros términos a nivel legislativo. Por seguridad nacional nos referimos a los supuestos en los cuales se pone en riesgo el orden y la seguridad del país, como puede ser el caso de un conflicto armado externo¹²³. No obstante, para otros autores la seguridad nacional tiene que ver con la protección a la sociedad y al Estado de las amenazas exteriores como casos de guerra externa o interna¹²⁴.

Por último, debemos mencionar que debe existir una ley expresa del Congreso para la expropiación. Tal como lo indica el artículo 4.5 cuando define expropiación, esta solo podrá ser autorizada únicamente por ley expresa del congreso. Específicamente, lo que está reservada a la Ley es la declaración de necesidad pública o seguridad nacional; es decir, la declaración de la causa *expropriandi*¹²⁵.

Esto significa que tiene que haber una norma legal aprobada por el Poder Legislativo que faculte y regule específicamente esa potestad expropiatoria del Estado. En ese sentido, implica que no bastaría solo con invocar causales genéricas de “utilidad pública” o “interés social” para que el Estado proceda a expropiar legítimamente un bien. Requeriría que exista primero una ley que señale expresamente para qué fines, bajo qué circunstancias o en qué casos las autoridades están autorizadas legalmente para expropiar bienes privados, cumpliendo ciertas condiciones y procedimientos¹²⁶.

Esto brindaría mayor seguridad jurídica, predictibilidad y garantizaría que cualquier expropiación responda efectivamente a lo dispuesto en una norma legal específica aprobada democráticamente por el Congreso de la República. Asimismo, evitaría expropiaciones arbitrarias, abusivas o contrarias al interés público, al existir ese filtro previo de control político

¹²² ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú”, 61.

¹²³ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú”, 102.

¹²⁴ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 102.

¹²⁵ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 103.

¹²⁶ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 104.

del Parlamento para autorizar dicha potestad expropiatoria del Estado sobre la propiedad privada.

3.3.2 Necesidad pública

Dentro del artículo 70 de la Constitución Política del Perú encontramos como causal justificante de la expropiación a la necesidad pública y la seguridad nacional. Es decir, el derecho de propiedad solo se ve limitado por razones extraordinarias (“bien común”) y sustraído por causas todavía más extraordinarias (“necesidad pública” y “seguridad nacional”)¹²⁷.

La necesidad pública se define como una operación de restricción que obedece a un estado de necesidad, específicamente vinculada a la construcción de obras de infraestructura, bienes y servicios públicos que redundan en el bienestar de la comunidad en general. Este concepto no es una innovación de la Constitución actual, pues ya se encontraba recogido en la Carta de 1979¹²⁸. La noción también abarca la sustracción del dominio privado cuando esta genera condiciones para una mejor producción de riqueza que beneficia a toda la Nación¹²⁹, como ocurre en la explotación de recursos naturales. Por tanto, la expropiación por esta causa *expropiandi* es un mecanismo que beneficia a los ciudadanos¹³⁰.

Por necesidad pública entendemos como una operación de restricción que obedece a un estado de necesidad, específicamente con la construcción de obras de infraestructura, bienes y servicios públicos que redundan en el bienestar de la comunidad en general. Este concepto no es nuevo en la actual Constitución, ya que se encontraba recogido en la Constitución de 1979¹³¹.

Cuando la sustracción del dominio privado genera condiciones para una mejor producción de riqueza que beneficia a todos, según el plan económico, también está presente la necesidad pública. Así ocurre por ejemplo en la explotación de recursos naturales si la expropiación hace posible una actividad económica que beneficia a toda la Nación¹³². Por ello, podríamos afirmar también que la expropiación por esta causa *expropiandi* es un mecanismo que beneficia a todos los ciudadanos y con ello, a la libertad económica.

Esta causal está referida a la relevancia y beneficio para la sociedad de ejecutar o no un determinado proyecto, principalmente circunscribiéndola a supuestos de obras de

¹²⁷ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

¹²⁸ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100-102.

¹²⁹ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”. *Ius et Veritas*, N° 38 (2009), 74-79.

¹³⁰ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100-102.

¹³¹ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100-102.

¹³² MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

infraestructura y uso público, como puede ser una carretera¹³³. La imposición coactiva de esta potestad administrativa solo puede infligirse al particular por causa justificada de utilidad pública o interés social, de tal forma que persiguiéndose este o exigiéndose aquella, se posibilite el establecimiento de los servicios públicos que garanticen el correcto funcionamiento de la actividad administrativa, y prevaleciendo por tanto el interés general sobre el particular¹³⁴.

El ejercicio de la expropiación debe servir como instrumento del poder público para cumplir sus fines de justicia social, pero a la vez perfilándose como garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida que se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial. La *causa expropriandi* se constituye tanto como un fin legalmente atribuido a las administraciones públicas (utilidad pública) como en un fin social, ciertamente tutelado como tal, pero que puede estar y normalmente está, entregado en su realización a la actividad privada (interés social)¹³⁵.

Dentro del artículo 70 de la Constitución Política del Perú encontramos como causal justificante de la expropiación a la necesidad pública y la seguridad nacional. Es decir, el derecho de propiedad solo se ve limitado por razones extraordinarias (“bien común”) y sustraído por causas todavía más extraordinarias (“necesidad pública” y “seguridad nacional”)¹³⁶.

Por necesidad pública entendemos como una operación de restricción que obedece a un estado de necesidad, específicamente con la construcción de obras de infraestructura, bienes y servicios públicos que redundan en el bienestar de la comunidad en general. Este concepto no es nuevo en la actual Constitución, ya que se encontraba recogido en la Constitución de 1979¹³⁷.

Cuando la sustracción del dominio privado genera condiciones para una mejor producción de riqueza que beneficia a todos, según el plan económico, también está presente la necesidad pública. Así ocurre por ejemplo en la explotación de recursos naturales si la expropiación hace posible una actividad económica que beneficia a toda la Nación¹³⁸. Por ello, podríamos afirmar también que la expropiación por esta *causa expropriandi* es un mecanismo que beneficia a todos los ciudadanos y con ello, a la libertad económica.

¹³³ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100-102.

¹³⁴ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 16.

¹³⁵ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 61.

¹³⁶ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

¹³⁷ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 100-102.

¹³⁸ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

Sobre el segundo supuesto de seguridad nacional, si supone un concepto nuevo recogido a nivel constitucional, que anteriormente había sido introducido bajo otros términos a nivel legislativo. Por seguridad nacional nos referimos a los supuestos en los cuales se pone en riesgo el orden y la seguridad del país, como puede ser el caso de un conflicto armado externo¹³⁹. Asimismo, para otros autores la seguridad nacional tiene que ver con la protección a la sociedad y al Estado de las amenazas exteriores como casos de guerra externa o interna¹⁴⁰.

Por último, debemos mencionar que debe existir una ley expresa del Congreso para la expropiación. Tal como lo indica el artículo 4.5 cuando define expropiación, esta solo podrá ser autorizada únicamente por ley expresa del congreso. Específicamente, lo que está reservada a la Ley es la declaración de necesidad pública o seguridad nacional; es decir, la declaración de la *causa expropriandi*¹⁴¹.

Esto significa que tiene que haber una norma legal aprobada por el Poder Legislativo que faculte y regule específicamente esa potestad expropiatoria del Estado. En ese sentido, implica que no bastaría solo con invocar causales genéricas de “utilidad pública” o “interés social” para que el Estado proceda a expropiar legítimamente un bien. Requeriría que exista primero una ley que señale expresamente para qué fines, bajo qué circunstancias o en qué casos las autoridades están autorizadas legalmente para expropiar bienes privados, cumpliendo ciertas condiciones y procedimientos¹⁴².

Esto brindaría mayor seguridad jurídica, predictibilidad y garantizaría que cualquier expropiación responda efectivamente a lo dispuesto en una norma legal específica aprobada democráticamente por el Congreso de la República. Asimismo, evitaría expropiaciones arbitrarias, abusivas o contrarias al interés público, al existir ese filtro previo de control político del Parlamento para autorizar dicha potestad expropiatoria del Estado sobre la propiedad privada

3.4 Objeto de la expropiación

En el Perú, según el D. Leg. N° 1192 y su Texto Único Ordenado, los bienes que pueden ser objeto de expropiación incluyen:

- Bienes inmuebles de dominio privado: La normativa establece que cualquier bien inmueble de titularidad privada puede ser expropiado, siempre que sea necesario para la ejecución de obras de infraestructura de utilidad pública o por razones de seguridad

¹³⁹ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 102.

¹⁴⁰ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 102.

¹⁴¹ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 103.

¹⁴² HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 104.

nacional. Estos inmuebles incluyen terrenos, edificaciones y áreas destinadas a diversos usos.

- Subsuelo y sobresuelo: Pueden ser expropiados independientemente del terreno, siempre que sean necesarios para el interés público. Esto incluye, por ejemplo, espacios subterráneos o aéreos utilizados para proyectos como túneles o líneas de transmisión.
- Interferencias: Se consideran instalaciones o bienes muebles e inmuebles que obstaculicen el desarrollo de obras de infraestructura, como postes, señales, o estructuras relacionadas con servicios públicos.

El D. Leg. N° 1192 en su artículo 9.1, delimita los bienes que pueden ser objeto de la expropiación a aquellos “bienes inmuebles de dominio privado”, a diferencia del Ordenamiento jurídico español, el cual engloba al objeto de la expropiación a “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos”. Ramón Huapaya y Lucio Sánchez, indican que esta delimitación se debe a la necesidad de brindar un “régimen de inversiones más garante y atractivo para los agentes privados”¹⁴³.

Asimismo, según la Ley N.º 29320, ley que modifica el artículo 21 de la Ley N.º 28687 “Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos”, los objetos que pueden ser expropiados incluyen terrenos invadidos hasta el 31 de diciembre de 2004. Estos terrenos son sustraídos del dominio privado con el propósito de transferirlos a sus ocupantes actuales, en el marco de procesos de saneamiento físico-legal. La finalidad de estas expropiaciones es facilitar la titulación de las propiedades invadidas, permitiendo su formalización y regulación. No obstante, es importante destacar que esta ley fue objeto de controversia debido a que establece una forma de regularizar ocupaciones informales mediante expropiación, lo cual algunos críticos consideran contrario al marco constitucional que limita las expropiaciones a casos estrictos de utilidad pública o necesidad nacional. Sin embargo, los defensores de la norma argumentaron que responde a una necesidad social y contribuye a resolver problemas de vivienda y formalización de predios en el país¹⁴⁴.

Así mismo, critican que la redacción de este artículo desconoce el rol regulador del Estado, toda vez que limita la garantía patrimonial del administrado únicamente al despojo de bienes inmuebles, más no a supuestos en los que no implique necesariamente la pérdida de la titularidad sobre el bien¹⁴⁵.

¹⁴³ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa...”, 111.

¹⁴⁴ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

¹⁴⁵ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El Régimen Jurídico de la Expropiación Forzosa...”, 112.

Es importante recalcar que el artículo 12 numeral 2 de la Ley General de Expropiaciones (Ley 27117) alude a que, si bien todos los bienes privados pueden ser objeto de expropiación, establece un límite a los inmuebles pertenecientes a las embajadas, misiones diplomáticas u organismos internacionales, debido a que se encuentran exentos de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, a la cual Perú es parte. Sin embargo, una de las limitaciones al que alude este artículo se encuentra en el Principio de Reciprocidad, de esta manera delimita a que es posible afectar los bienes de los sujetos antes mencionados siempre que aplique el mismo trato a nuestra embajada nacional, misiones diplomáticas u organismos peruanos en suelo extranjero.

La expropiación se justifica únicamente por una causa declarada de necesidad pública o seguridad nacional y está condicionada al pago de una indemnización justa que incluye tanto el valor comercial del inmueble como una compensación por daños o perjuicios eventuales¹⁴⁶.

3.5 Justiprecio

El acto jurídico expropiatorio desemboca en efectos singulares sobre el administrado, el cual se verá afectado con la privación de un bien que forma parte de su esfera económica. La afectación al contenido esencial del derecho de propiedad provoca que el administrado deba ser indemnizado.

Es la indemnización previa y justa aquella que evita que exista una disminución en el patrimonio del administrado afectado. De esta manera, el justiprecio se presenta como la garantía más importante que tiene el administrado frente a la potestad expropiatoria.

ABRUÑA nos dice que el justiprecio es una compensación económica que equilibra la balanza, en cuanto permite que el patrimonio del administrado no se vea mermado por la disrupción del acto administrativo, esto debido a que, si bien existe la privación de un bien inmueble, el sustrato patrimonial del bien se mantiene, impidiendo cualquier variación negativa, debido a que la sustitución a partir del pago previo deberá corresponder a los precios de mercado¹⁴⁷.

Nuestra Carta Magna reconoce de manera expresa la figura del justiprecio en su artículo 70 al señalar que “A nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de interés nacional o necesidad pública declarada por ley, y previo pago de en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción

¹⁴⁶ Decreto Legislativo N.º 1192, Texto Único Ordenado. Publicación oficial, Diario Oficial El Peruano, 26 de octubre de 2020, artículos 9-10, 24.

¹⁴⁷ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú”, 19.

ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”. La posibilidad de que sea revisado en el Poder Judicial y exista libertad de apreciación respecto a la valorización del bien objeto de la expropiación permite calificarlo como un bien jurídico indeterminado.

Los párrafos precedentes no hacen sino permitirnos aseverar que el justiprecio es “la figura garantista más importante y sustancial, imprescindible y definidor por completo de la validez jurídica de un concreto ejercicio de la potestad expropiatoria”¹⁴⁸.

Nuestra normativa alude a que el Justiprecio comprende:

- a. El valor de la tasación comercial del bien expropiado
- b. La compensación que el sujeto activo de la expropiación debe abonar en caso de acreditarse fehacientemente los daños y perjuicios para el sujeto pasivo originados inmediata, directa y exclusivamente por la naturaleza forzosa de la transferencia.

ABRUÑA señala, en concordancia con los artículos 15.3 y 16, que “en ningún caso el justiprecio podrá ser menor al valor comercial actualizado por el Consejo Nacional de Tasaciones ni exceder la estimación del sujeto pasivo.”

Por necesidad pública entendemos como una operación de restricción que obedece a un estado de necesidad, específicamente con la construcción de obras de infraestructura, bienes y servicios públicos que redundan en el bienestar de la comunidad en general. Este concepto no es nuevo en la actual Constitución, ya que se encontraba recogido en la Constitución de 1979¹⁴⁹.

Cuando la sustracción del dominio privado genera condiciones para una mejor producción de riqueza que beneficia a todos, según el plan económico, también está presente la necesidad pública. Así ocurre por ejemplo en la explotación de recursos naturales si la expropiación hace posible una actividad económica que beneficia a toda la Nación¹⁵⁰. Por ello, podríamos afirmar también que la expropiación por esta *causa expropriandi* es un mecanismo que beneficia a todos los ciudadanos y con ello, a la libertad económica.

Si bien es cierto, la Administración pública ostenta un libre espacio de apreciación a la hora de determinar el monto del bien, su decisión se encuentra sujeta a revisión judicial, dándonos a entender que no es un espacio de discrecionalidad que ostenta la Administración pública para determinar cuánto desea pagar por el bien que despoja de su titular, sino que “hay

¹⁴⁸ VIGNOLO, O. y VIGNOLO, G. “Estudios Sobre El Justiprecio Expropiatorio Y El Derecho”. *Revista de Derecho*. 17, N° 1 (2019), 141.

¹⁴⁹ HUAPAYA, R. y SÁNCHEZ, L. “El Régimen Jurídico de la Expropiación Forzosa...”, 100-102.

¹⁵⁰ MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320”, 74-79.

acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”¹⁵¹.

La Administración pública se ve limitada en el ejercicio de sus potestades una vez más por los poderes Legislativo y Judicial, esto teniendo presente que solo podrá ejercer el poder previa habilitación legislativa declarando la utilidad o interés públicos del bien, mientras que el poder Judicial se encuentra “en las sombras” vigilante del procedimiento y el justo precio que recibirá el particular para que su patrimonio no se vea mermado por los actos de la Administración.



¹⁵¹ ABRUÑA, A. “El Régimen Jurídico de las Expropiaciones en el Perú” ..., 19.

Capítulo 4

El justiprecio

Antes de analizar los elementos del justiprecio, es fundamental comprender la figura que esta institución busca proteger: el patrimonio. Este se concibe como la esfera de poder económico que permite el libre desarrollo de la persona, derivado de su dignidad¹⁵², y se configura como un conjunto unitario de relaciones jurídicas sujetas a un régimen de poder y responsabilidad. Siguiendo a SPAEMANN, esta se manifestaba de dos formas: En primer lugar, tenemos la dignidad ontológica, la cual le corresponde a todo ser humano por serlo, constituyendo un mínimo debajo del cual nadie puede tratarte. En segundo lugar, tenemos a la dignidad moral, la cual se funda en el actuar libre del ser humano buscando su realización¹⁵³.

La protección del patrimonio es, por tanto, una garantía esencial. El Tribunal Constitucional (EXP N°7364-2006-PA/TC) ha establecido que la inviolabilidad de la propiedad (Art. 70 de la Constitución) no es una simple prohibición de interferencia, sino una “verdadera garantía de protección patrimonial”. En consecuencia, el derecho de propiedad asegura que ninguna actuación, pública o privada, vulnere o menoscabe injustificadamente la plenitud económica y jurídica de la persona¹⁵⁴. Este reconocimiento, señala CASTILLO, ordena la conservación de la integridad del patrimonio de la persona¹⁵⁵.

Es aquí donde el justiprecio adquiere su sentido. La expropiación, como ejercicio de la potestad ablatoria del Estado, impone un sacrificio singular sobre un bien del administrado. Dicha afectación, sin embargo, no debe constituir una merma o disminución del patrimonio. El justiprecio emerge, entonces, como el mecanismo de garantía destinado a preservar esa integridad, pues lo relevante para el patrimonio no es el bien físico en sí, sino su sustrato económico, el cual es tasable y determinado.

4.1 La naturaleza jurídica del justiprecio

Hablar sobre el justiprecio nos puede llevar a analizar la figura desde diferentes perspectivas: como elemento del acto administrativo expropiatorio o como institución individual de nuestro ordenamiento. Entender al justiprecio como elemento del acto administrativo expropiatorio reclama preguntarnos si es un elemento esencial o eventual. Para

¹⁵² HERVADA, J. Introducción crítica al Derecho natural (Pamplona: Editorial EUNSA, 1981), 140.

¹⁵³ SPAEMANN, R. Lo natural y lo racional: ensayo de antropología, prólogo de Rafael Alvira (Madrid: Rialp, 1989), 106.

¹⁵⁴ EXP N°7364-2006-PA/TC, F.J. 6

¹⁵⁵ CASTILLO, L. “La inconstitucionalidad de gravar la indemnización justipreciada entregada por la expropiación de un bien.” *Gaceta Constitucional: Jurisprudencia de Observancia Obligatoria para Abogados y Jueces*, n.º. 47. (2011). 170.

responder esta pregunta debemos seguir lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley General de Expropiaciones (Ley 27117) que dispone la obligatoriedad del pago en efectivo de la indemnización justipreciada, para que la Administración quede facultada a efectuar la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada del administrado. Nuestra normativa considera la necesidad del pago del justiprecio como acción previa, configurándolo como una condicionante para el despliegue de efectos del acto administrativo expropiatorio.

Respecto a la esencialidad del justiprecio debemos partir por el elemento objetivo, el cual se encuentra constituido por el objeto y el contenido del acto referido a ese objeto¹⁵⁶. El artículo 3, inciso 2, de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que todo acto administrativo debe contener de manera expresa su objeto, permitiendo así identificar con claridad los efectos jurídicos que produce. Asimismo, dispone que su contenido debe adecuarse al ordenamiento jurídico, siendo lícito, determinado y posible tanto en el plano físico como en el jurídico, y circunscribirse a los aspectos que derivan de su debida motivación.

El objeto de la declaración se refiere a bienes y a las pretensiones que aborda. Además, puede comprender un bien, una actividad, una relación, un comportamiento, un hecho, una situación jurídica, un estatus y hasta la propia estructura de la Administración¹⁵⁷.

Por otro lado, el contenido es aquel querer expresado por la Administración Pública y debe adecuarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debido a la vinculación positiva de la Administración pública a la ley¹⁵⁸. Por su misión y posición en la sociedad solo puede actuar siguiendo lo indicado por la norma, salvaguardando el interés público y a la comunidad¹⁵⁹.

El acto administrativo es definido como aquella manifestación de voluntad, conocimiento, juicio y deseo, que realiza la Administración pública ejerciendo potestad administrativa, creadora de efectos jurídicos¹⁶⁰. Respecto al contenido del acto administrativo, se distingue tres clases¹⁶¹:

- Contenido esencial: Constituido por los requisitos que, debido a su tipicidad, no pueden ser omitidos, ya que su ausencia desnaturalizaría el negocio jurídico y le restaría individualidad al acto administrativo.

¹⁵⁶ Notas por manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 401

¹⁵⁷ Notas por manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 406

¹⁵⁸ Notas por manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 402

¹⁵⁹ MARTINEZ, J. 2011. "Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho". En: Revista General de Derecho Administrativo. N° 26: 12.

¹⁶⁰ ABRUÑA, A. 2016. *Sobre El Así Denominado Concepto Estricto De Acto Administrativo*. *Foro Jurídico*, n.º 15 (abril):.60

¹⁶¹ Notas por manuscrito Victor Baca y Antonio Abruña (2008), 402

- Contenido Natural: Son aquellos elementos que, aun sin estar expresamente consignados, están incluidos o se deducen por exigencia directa del Derecho positivo, ya que son propios de la naturaleza del acto. Su propósito es imponer obligaciones, determinar facultades o simplemente informar al destinatario sobre su situación jurídica.
- Contenido Eventual: Se refiere a las cláusulas eventuales o accesorias, que son determinaciones adicionales que la Administración puede añadir a actos no restrictivos de derechos, ampliando o restringiendo su contenido. Estas se rigen por el Artículo 2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que autoriza a la autoridad a establecer una condición, un término o un modo, siempre que sean compatibles con el ordenamiento jurídico y el fin público. Sin embargo, ninguna modalidad accesoria puede aplicarse en contra del propósito que el acto administrativo busca alcanzar.

Siguiendo lo señalado en el párrafo precedente, podemos aseverar que el justiprecio es un elemento esencial del acto administrativo expropiatorio. Configurándose como la principal garantía que posee el administrado sobre su patrimonio, debido a que con el pago previo evita la merma en la esfera patrimonial del administrado y condiciona el despliegue de los efectos y, dota de validez al acto¹⁶².

Siguiendo a LÓPEZ, el justiprecio es la figura garantista más importante, sustancial, imprescindible y definidora de la validez jurídica del correcto ejercicio del acto expropiatorio. Es por ello, que si no está presente estaremos ante otra institución esencialmente diferente como, por ejemplo, las confiscaciones, comisiones y socializaciones¹⁶³.

4.2 Los caracteres definitorios del justiprecio en el ordenamiento peruano.

Los caracteres que señalaremos en este apartado se encuentran recogidos en el artículo 70. de la Constitución Política del Perú.

4.2.1 Previo pago

La condicionante de previo pago para la ocupación del bien, es un rasgo que tiene inicios en la Ley Napoleónica de 1810. Esta alude al requisito previo de la indemnización justipreciada¹⁶⁴. Constituyendo una garantía reconocida que permite evitar merma sobre la esfera patrimonial de los Administrados, conservando el sustrato económico del bien objeto de la expropiación. Sin embargo, esta garantía frente al poder de la Administración Pública se ha

¹⁶² VIGNOLO, O., y VIGNOLO, G. “Estudios sobre el justiprecio expropiatorio y el derecho.” *Revista de Derecho* 17, n.º 1 (2016), 130

¹⁶³ LOPEZ, F. *La expropiación forzosa* (Valladolid: Lex Nova, 2006), 193.

¹⁶⁴ PARADA, R. *Evolución y crisis del instituto expropiatorio* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974), 67.

visto afectada y ha comenzado un proceso degenerativo, en el caso español, con el procedimiento de urgencia¹⁶⁵.

En nuestro ordenamiento, esta garantía, constitucionalmente reconocida, se ve afectada por lo dispuesto en el TUO del D. Leg. N° 1192 en el artículo 28, numeral 1, literal d) y su numeral 3. El primer numeral establece que la norma que autoriza la ejecución de la expropiación debe incluir la disposición que ordene la inscripción del bien inmueble a favor del beneficiario en el Registro de Predios de la oficina registral correspondiente de la SUNARP. Del mismo modo, señala que deberá efectuarse el levantamiento de toda carga o gravamen inscrito en la partida registral del predio afectado. El numeral 3 por su parte menciona que la consignación del monto correspondiente a la indemnización justipreciada a favor del sujeto pasivo debe realizarse dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la emisión de la norma que autoriza la expropiación.

Ambos numerales vulneran el previo pago, debido a que al emitir la norma que autoriza la ejecución de la expropiación, inmediatamente hay luz verde para el cambio de titularidad del bien inmueble en favor del Estado. Esto se da sin que se haya consignado la valorización correspondiente y, por tanto, sin el cumplimiento del pago justipreciado, yendo en contra del texto dispuesto en nuestra carta magna. Frente a este supuesto ALARCON, propone que la inscripción del predio en favor del Estado debe darse posterior a verificar el pago previo, completo y en efectivo de la indemnización justipreciada, lo cual trae como consecuencia la correcta armonía entre el texto con rango de ley y nuestra constitución¹⁶⁶.

4.2.2 El pago en efectivo

Nuestra carta magna señala que el pago de la suma debe ser en efectivo, esto se ve reflejado en el artículo 4, numeral 4 del D. Leg. N° 1192. Sin embargo, el artículo 24 numeral 2 obvia esta aseveración, al señalar que la expropiación consiste en la transferencia forzosa de la propiedad privada, *previo pago de la indemnización*. Por su parte, los artículos 20, numeral 4, literal e y el artículo 28, numeral 1 literal c, aluden al pago de la consignación en el Banco de la Nación. Nuestro ordenamiento jurídico no contempla la posibilidad de pago a través de un bien mueble o inmueble que permita la reubicación del sujeto pasivo.

4.2.3 El precio tasado comercialmente

La determinación del pago que deberá efectuarse al sujeto pasivo se determina a través de la tasación del bien inmueble, reconociéndose normativamente en el artículo 13 del D. Leg.

¹⁶⁵ PARADA, R. *Evolución y crisis del instituto expropiatorio*, 68.

¹⁶⁶ ALARCÓN, A. *Evaluación de la extinción de la propiedad en la actual legislación de expropiaciones y su adecuación al marco constitucional* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021), 80.

N° 1192. La tasación, incluirá la indemnización ante el eventual perjuicio económico, considerando el lucro cesante y el daño emergente. Asimismo, el valor no deberá superar los dos años al momento de la expedición de la norma que aprueba la tasación. Desarrollaremos otros aspectos a mayor profundidad en el siguiente apartado.

4.2.4 La compensación por el eventual perjuicio

La compensación ante el eventual perjuicio se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 70 de nuestra carta magna. Sin embargo, como señala VIGNOLO, la suma proveniente de la materialización de daños y perjuicios pertenecen a un sub régimen jurídico del justiprecio expropiatorio que materializa el principio de garantía patrimonial frente a la actividad ablatoria de la Administración pública¹⁶⁷.

La relevancia de concebirlo como un “sub-régimen” es que separa conceptualmente el valor del bien (el precio de mercado) de las consecuencias directas de su privación. El principio de garantía patrimonial, o indemnidad patrimonial, exige que el patrimonio del administrado no sufra ninguna disminución a causa de la expropiación. Si el Estado se limitara a pagar únicamente el valor comercial del inmueble, el sujeto pasivo no sería resarcido por completo, pues aún tendría que asumir cargas económicas adicionales e inevitables derivadas de la transferencia forzosa, afectando la integridad de su patrimonio.

Esta compensación se vuelve fundamental, el D. Leg. N° 1192 reconoce que esta indemnización debe cubrir los perjuicios que se acrediten fehacientemente, incluyendo conceptos específicos como el daño emergente (costos de traslado de bienes, gastos de reubicación temporal o acondicionamiento del área remanente, etc.) y el lucro cesante (la renta o ganancia documentada dejada de percibir por la actividad económica afectada). Por lo tanto, este “sub-régimen” es el mecanismo legal que busca cerrar la brecha entre el valor tasado del bien y el costo total real que la expropiación impone al ciudadano, asegurando un resarcimiento integral.

4.3 La tasación del bien

El despliegue de los efectos del acto expropiatorio se encuentra condicionado al previo pago de la Administración pública al administrado para salvaguardar la integridad de su patrimonio. Desde el inicio del ejercicio de la potestad expropiatoria el *pago previo* trajo consigo diversas opiniones, muchas veces contrapuestas, las cuales trajeron como consecuencia el enriquecimiento y merma sobre el patrimonio de los administrados.

¹⁶⁷ VIGNOLO, O., y VIGNOLO, G. “Estudios sobre el justiprecio expropiatorio y el derecho.”, 132.

Desde sus orígenes, la figura de la expropiación se caracterizó por un evidente desorden normativo, como en el caso de la *Lands Clauses Consolidation Act* de 1845, la cual reconocía al expropiado el derecho a recibir una compensación económica que repara la pérdida sufrida. En ese contexto, la interpretación adoptada por los tribunales ingleses resultó favorable a los administrados, al establecer que el valor del suelo expropiado debía determinarse según el criterio de “*the value to the owner*”, es decir, atendiendo al valor que el bien representaba para su titular¹⁶⁸.

Para evitar problemas como los que se desprenden de la valoración subjetiva del bien expropiado, nuestro legislador optó por determinar que la valoración del bien sea producto de una tasación comercial debidamente actualizada del bien expropiado, la cual será realizada por el CONATA¹⁶⁹, configurando uno de los roles más importantes durante el proceso de expropiación debido a que permitirá determinar la suma que traerá consigo la indemnización al administrado.

Es importante preguntarnos lo que se entiende por tasación y por eso debemos dirigirnos a la resolución ministerial N° 172-2016-VIVIENDA y la define como el procedimiento mediante el cual el perito tasador o perito en valuación realiza la inspección, estudio y análisis de las características y condiciones de un bien en una fecha determinada, con el propósito de establecer su valor razonable¹⁷⁰.

La evaluación realizada por el perito tiene gran importancia puesto que al determinar razonable y objetivamente el valor del bien inmueble evita el perjuicio económico de la esfera patrimonial del administrado.

El reglamento de tasaciones, de acuerdo con los temas en los que se ve inmerso nos muestra que las tasaciones son actos técnicos y jurídicos y no se restringe a procedimientos públicos, sino que también se expande a transacciones privadas¹⁷¹. Es importante recalcar que es un acto técnico pues plasma la inspección, estudio y análisis que el tasador hace sobre el bien, usando metodologías objetivas y estándares técnicos recomendados por la industria¹⁷².

¹⁶⁸ GIFREU, J. *Los Criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo*. Revista de Administración Pública, número 155. 2001. 385- 415), 394.

¹⁶⁹ Ley N.º 27117, *Ley General de Expropiaciones*, publicada en *El Peruano* el 18 de mayo de 1999, arts. 15–16.

¹⁷⁰ Decreto Supremo N° 008-2005-VIVIENDA, que aprueba el *Reglamento Nacional de tasaciones del Perú*, publicado en *El Peruano* el 8 de marzo de 2005, art. 3.

¹⁷¹ Decreto Supremo N° 008-2005-VIVIENDA, que aprueba el *Reglamento Nacional de tasaciones del Perú*, publicado en *El Peruano* el 8 de marzo de 2005, art. 2. <https://doi.org/10.18800/themis.202001.020>.

¹⁷² WAIDHOFER, K. Opinión Experta En Arbitraje De Construcción: Deberes Y Responsabilidad Profesional De Los Peritos. *THEMIS Revista De Derecho*, n.º 77 (diciembre, 2020), 388.

Asimismo, podemos aseverar que es jurídico pues las tasaciones son usualmente efectuadas en casos de contratación pública o la determinación del justiprecio, tema de estudio en esta investigación.

Nuestra normativa señala que el órgano encargado de la tasación es fijado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Frente a este escenario, podemos afirmar que la Administración Pública adquiere otro rol dentro del procedimiento expropiatorio, esta vez como sujeto que determinará el valor a pagar por la expropiación del bien¹⁷³.

Resulta debatible que dicha función sea asumida por la Administración Pública, dado que el perito tasador está llamado a ofrecer una valoración objetiva del bien, lo cual exige el cumplimiento estricto de los deberes de imparcialidad e independencia. Solo de esa manera es posible garantizar que la determinación del valor del bien respete y preserve el sustrato patrimonial del administrado durante todo el procedimiento.

Nuestra normativa no establece lineamientos sobre el deber de imparcialidad e independencia del perito. Sin embargo, es importante recordar que en aras de cumplir de manera adecuada sus funciones, el perito debe recabar toda la información técnica posible. Dicha designación puede ser perjudicial o beneficiosa para aquella parte que lo designó. Debido a la importancia de su rol esto solo puede ser posible si aseguramos su imparcialidad e independencia.¹⁷⁴

En ese sentido, WAIDHOFER señala que los deberes de imparcialidad e independencia obligan al perito a mantener una distancia objetiva frente a las partes durante el proceso de determinación del valor del sustrato patrimonial del bien.¹⁷⁵

Según lo dispuesto por el D. Leg. N° 1192, en su artículo 13.1, la tasación se realiza tomando como referencia el valor comercial del inmueble, lo que incluye el valor del terreno, de las edificaciones y de las plantaciones existentes. En caso de que alguno de estos componentes no forme parte de la valoración, corresponde al sujeto activo justificar y sustentar dicha exclusión, asumiendo la responsabilidad correspondiente.

La normativa alude al supuesto de la presencia de siembra de cultivos no permanentes antes de la fecha de comunicación de la adquisición del bien inmueble y siembra posterior. En el primer caso, sujeto activo y pasivo acuerdan la entrega del bien inmueble en el que se

¹⁷³ Decreto Legislativo N.º 1192, El Peruano, 23 de agosto de 2015, art. 12.

¹⁷⁴ WAIDHOFER, K. Opinión Experta En Arbitraje De Construcción: Deberes Y Responsabilidad Profesional De Los Peritos. *THEMIS Revista De Derecho*, n.º 77 (diciembre, 2020), 382. <https://doi.org/10.18800/themis.202001.020>

¹⁷⁵ WAIDHOFER, K. Opinión Experta En Arbitraje De Construcción

considere los cultivos. Sin embargo, frente a la imposibilidad de acuerdo, estos deben estar considerados en la valorización; por otro lado, la norma no contempla aquellas mejoras, cultivos o elementos existentes en el inmueble que hayan sido realizados con posterioridad a la inspección ocular para fines de elaborar el Expediente Técnico Legal.

Lo expuesto anteriormente permite comprender con mayor claridad lo previsto en el artículo 3.1.3 del Reglamento de Tasaciones, el cual establece que la tasación debe realizarse en una fecha determinada. Asimismo, manifiesta la importancia que dicho reglamento otorga al Expediente Técnico-Legal, ya que sin la inspección ocular efectuada por el sujeto activo no sería posible iniciar el trámite de solicitud del servicio de tasación. Ello se debe a que, durante dicha inspección, deben identificarse los elementos que conforman el bien inmueble y que serán considerados en la valoración correspondiente.

El artículo 13, numeral 2, establece que la tasación debe contemplar una indemnización por los perjuicios efectivamente acreditados, comprendiendo el lucro cesante y el daño emergente, así como los gastos de traslado de bienes dentro del territorio nacional asumidos por el sujeto pasivo como consecuencia de la expropiación. Esta disposición refleja la intención del legislador de proteger el patrimonio del administrado, reconociendo que, además del pago del justiprecio, pueden generar afectaciones adicionales derivadas de la necesidad de desocupar o trasladar bienes del inmueble expropiado.

Gastos como los registrales, notariales, tributarios, incluyendo el impuesto a la renta, serán asumidos por el sujeto activo y no alterarán el monto de la valorización. La razón sobre esta decisión se justifica en el fin de la tasación, el contenido esencial de la propiedad y la esencia del justiprecio, debido a que el pago al que se obliga realizar el Estado a favor del titular del bien expropiado tiene como finalidad mantener el valor del patrimonio, de modo que se consiga la llamada indemnidad patrimonial¹⁷⁶. En caso de que el sujeto pasivo fuera el encargado de realizar los pagos antes mencionados, traería como consecuencia inevitable la merma en su patrimonio.

Como se indicó en los párrafos anteriores, la Dirección de Construcción, perteneciente a la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es el órgano responsable de efectuar la tasación. No obstante, dado que la entidad en sí no puede ejecutar directamente dicha labor técnica, el funcionario competente designa a un perito especializado para su realización. Cabe precisar que

¹⁷⁶ CASTILLO, L. (2011). La inconstitucionalidad de gravar la indemnización justipreciada entregada por la expropiación de un bien. *Gaceta constitucional: jurisprudencia de observancia obligatoria para abogados y jueces*, (47), 168.

estos peritos se encuentran adscritos al Ministerio de Vivienda, y su designación debe efectuarse dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la recepción completa del Expediente Técnico-Legal.

Asimismo, la norma alude a una excepción a los peritos adscritos al ministerio anteriormente señalado y esta se configuraría debido a la complejidad de la tasación o si la situación así lo amerite. Una vez designados los peritos, la tasación del bien debe darse en un plazo máximo de 30 días¹⁷⁷.

Es interesante la reducción del tiempo que tiene el perito para efectuar la tasación, entendemos que esto puede deberse a dos razones vinculadas y que ostenta la misma importancia. La primera de ellas se encuentra en el previo pago que legitima la ocupación unilateral del bien y da pie a la transferencia de la titularidad del bien. Además, como señala CASTILLO, cuando el bien es individualizado y se declara el interés público el bien reduce su valor comercial debido a que se encuentra fuera del mercado.¹⁷⁸ La reducción del tiempo no solo permite salvaguardar el interés general sino también brinda un tiempo prudente que no provoque una disminución mayor a la ya existente.

Una vez elegido el tasador, el sujeto activo deberá presentar Expediente Técnico legal al tasador, este deberá encontrarse debidamente sustentado y deberá tener los siguientes requisitos establecidos en el artículo 15 del D. Leg. N° 1192¹⁷⁹.

Asimismo, la norma señala requisitos para fijar la indemnización en caso de perjuicio económico. En primer lugar, se debe identificar y detallar el perjuicio económico, adjuntando la documentación que acredite el lucro cesante y el daño emergente y, el informe de sustento que contenga, según corresponda, lo siguiente:

- a. Para determinar el daño emergente, es necesario precisar, según corresponda, si el predio queda inhabitable o pierde funcionalidad, incluyendo posibles gastos por traslado de bienes muebles, alquiler temporal de inmueble con indicación del plazo, búsqueda y acondicionamiento del área remanente conforme a las condiciones observadas en la inspección ocular realizada por el sujeto activo o beneficiario, sin exceder el valor

¹⁷⁷ D. Leg. N° 1192, artículo 14.3: “La Tasación debe efectuarse en un plazo no mayor de treinta días hábiles a partir de la designación del Perito conforme el procedimiento establecido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”

¹⁷⁸ CASTILLO, L. (2011). La inconstitucionalidad de gravar la indemnización justipreciada entregada por la expropiación de un bien. *Gaceta constitucional: jurisprudencia de observancia obligatoria para abogados y jueces*, (47), 172.

¹⁷⁹ Decreto Legislativo 1192, artículo 15: “El Expediente Técnico Legal, debidamente sustentado, que contiene la solicitud de Tasación que presente el Sujeto Activo al órgano encargado de la Tasación, cumple como mínimo con los siguientes requisitos, bajo responsabilidad”.

comercial del bien, así como la instalación de cercos perimétricos y otros gastos similares¹⁸⁰.

- b. Para la determinación del lucro cesante, se debe acreditar la renta dejada de percibir y el periodo contemplado de la actividad económica afectada¹⁸¹.

Este documento debe contener la certificación suscrita por el funcionario responsable del sujeto activo, que declara que ha revisado el expediente técnico-legal y concluye que la documentación técnico legal es completa y actualizada.

El resultado de la inspección pericial se plasma en el informe técnico de tasación, que incluye la valoración del bien inmueble, la fecha exacta de la inspección y los criterios o valores utilizados. Es fundamental destacar que propietarios, poseedores y ocupantes están obligados a facilitar la labor del perito durante la inspección ocular. Esta obligación constituye una carga tanto para el sujeto activo como para los ocupantes, ya que la negativa a permitir la inspección, parcial o total, no impide la validez del informe técnico de tasación y podría afectar la decisión final sobre la valoración del bien¹⁸².

4.4 Criterios de determinación

El justiprecio es un elemento definitorio y esencial de la expropiación, configurando también la garantía más importante que tiene el administrado frente a la Administración pública, debido a que compensa al administrado frente a la privación del bien inmueble que forma parte de su esfera patrimonial. Es su función garantista la que reclama resolver aquellas cuestiones relacionadas a la determinación del justiprecio.

El D. Leg. N° 1192 dispone en su artículo 19 que la adquisición de inmuebles necesarios para la ejecución de obras de infraestructura se realizará por trato directo. Entendemos que la norma busca que la adquisición del predio se realice a partir de un acuerdo entre el sujeto activo y el sujeto pasivo.

El problema en este tipo de forma de adquisición se encuentra en la dificultad de la existencia de consenso entre la Administración pública y el particular. Debido a la demora en el pago al administrado, pues nuestro ordenamiento permite el cambio de titularidad en Registros Públicos, usando una vía distinta al tráfico jurídico mercantil. Una vez emitida la

¹⁸⁰ Decreto Legislativo N.º 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, publicado en El Peruano el 23 de agosto de 2015, art. 15.3(a).

¹⁸¹ Decreto Legislativo N.º 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles..., El Peruano, 23 de agosto de 2015, art. 15.3(b).

¹⁸² Decreto Legislativo N.º 1192, El Peruano, 23 de agosto de 2015, art. 15.4.

norma que da el visto bueno a la expropiación, el derecho del administrado queda relegado en segundo plano¹⁸³.

Añadido a esto, existe la posibilidad de la sobrevaloración del bien por parte del sujeto pasivo y la desestimación de la tasación presentada por la Administración Pública generando diversos inconvenientes en la recepción del pago de la de la indemnización¹⁸⁴.

Sobre el tracto directo y su naturaleza podemos aseverar que es de carácter netamente administrativo, negando de esta forma cualquier vínculo civil que exista, debido a que forma parte de un procedimiento expropiatorio.

Es importante tener presente que la naturaleza administrativa del trato directo también tiene una justificación económica, la cual se encuentra fundamentada en la falta de intención que tiene el Administrado para que su bien forme parte de una transacción y la exclusión del bien del mercado posterior a su determinación como objeto de la expropiación.

Nuestro ordenamiento da una prioridad importante al trato directo debido a que la Administración pública y el Administrado pueden llegar a un acuerdo en cualquier estado del proceso administrativo en trámite.

4.4.1 Problemática en torno a los criterios de determinación

- **Desactualización de catastros y registros de propiedad que dificultan una correcta tasación del bien.**

Uno de los elementos más complicados de obtener a la hora de iniciar un proyecto de infraestructura es el terreno donde se ejecutará la obra y el levantamiento de las cargas que se encuentran anotadas en Registros Públicos.

Según lo dispuesto en nuestra normativa nacional, solo los bienes inmuebles pueden ser expropiados. Sin embargo, el Estado no cuenta con un método para gestionar predios rápidamente, ni con un sistema que permita identificar los predios que se encuentran en nuestro territorio nacional de manera eficiente. Este problema es transversal, debido a que no solo afecta en la materia objeto de estudio de este trabajo, sino que tiene incidencia a nivel tributario¹⁸⁵.

La razón de este problema se encuentra en dos instituciones importantes, las cuales giran alrededor de los predios y están muy relacionadas: el catastro y los registros

¹⁸³ SOSA, F. “Artículo 31. Procedimiento de determinación del justiprecio” en Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa, 2ª ed., dir. Francisco Sosa Wagner (Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2003 [1999]), 139. Francisco Sosa Wagner pagina 74.

¹⁸⁴ SOSA, F. “Artículo 31. Procedimiento de determinación del justiprecio”, 74.

¹⁸⁵ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú y sus consecuencias,” *Forseti: Revista de Derecho* 10, n.º 14 (2021): 73.

públicos. Lamentablemente en nuestro país, son instituciones que no se han desarrollado de manera adecuada, careciendo de celeridad.

Entre los problemas se encuentran las complicaciones para la identificación física del bien inmueble, así como para determinar aspectos relevantes del mismo, como la superficie y los linderos. Estas dificultades han generado múltiples conflictos tanto en el ámbito judicial como administrativo.¹⁸⁶

En relación con el catastro, esta institución surge como una herramienta que permite cuantificar la riqueza inmobiliaria de un territorio, lo cual facilita la recaudación tributaria¹⁸⁷. Además, su función jurídica consiste en dar publicidad a los derechos que los particulares ostentan sobre los predios, otorgando mayor seguridad al tráfico inmobiliario¹⁸⁸.

Esto lo configura como el eje central de todo sistema de administración de tierras, ya que contribuye directamente a la capacidad del Estado para promover un desarrollo sostenible. A través de los sistemas catastrales se genera información esencial sobre la tierra, la cual sirve de base para la toma e implementación de decisiones vinculadas a su gestión.

Estos sistemas permiten identificar la ubicación de las parcelas, delimitar sus linderos y determinar su extensión. Representando una pieza fundamental para los procedimientos de asignación de tierras, valuación de propiedades y reducción de los conflictos y litigios relacionados con la tierra¹⁸⁹.

Si bien existe una estrecha relación entre el catastro y los registros públicos, no deben ser considerados equivalentes. El Registro de predios tiene como finalidad asegurar la protección de los derechos reales inscritos, garantizando seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias. En cambio, el catastro cumple una función eminentemente descriptiva y de inventario, al proporcionar al Estado información precisa sobre la ubicación geográfica y las características físicas de los inmuebles¹⁹⁰.

Es importante destacar que en el país no existe un catastro unificado a nivel nacional, sino más bien una diversidad de catastros administrados por distintas

¹⁸⁶ SÁNCHEZ, L. "Registro de la propiedad inmueble: la inseguridad jurídica del actual sistema registral peruano en la inscripción facultativa," *Revista Oficial del Poder Judicial* 8, no. 10 (2016): 344

¹⁸⁷ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. "Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...", 73.

¹⁸⁸ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. "Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...", 75.

¹⁸⁹ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. "Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...", 73.

¹⁹⁰ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. "Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...", 76.

entidades, lo que genera dispersión en la información y dificulta su integración en un sistema único de gestión territorial¹⁹¹.

La ausencia de un catastro unificado ha dado lugar a un registro impreciso, caracterizado por delimitaciones inexactas y frecuentes superposiciones de partidas. Esta deficiencia evidencia la falta de un diseño gráfico adecuado y de una correcta individualización física de las unidades inmobiliarias.

El catastro representa un *registro de predios* y brinda las siguientes ventajas:

- a. Brinda un detalle sobre las características del predio.
- b. Proporciona a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio.
- c. Comprende información gráfica con las coordenadas de los vértices de los linderos de predios en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial en vigencia, y un banco de datos alfanumérico con la información de los derechos registrados.

De lo antes señalado podemos afirmar que la función principal del catastro es la de identificar los predios e indicar las características que ostenta.

La falta de un único sistema trae como consecuencia la demora en los proyectos de infraestructura y pese a contar con un cuerpo normativo que agiliza la transferencia de predios en aras de favorecer proyectos de infraestructura, como el del D. Leg. N° 1192. Antes de aplicar los procesos que lo integran, el primer paso siempre será identificar el predio afectado por el proyecto¹⁹².

- **Inseguridad jurídica sobre el titular del bien.**

Solo el titular legítimo del derecho de propiedad es quien puede ser expropiado y a quien se le resarcirá adecuadamente. No obstante, surgen problemas cuando resulta imposible localizar al propietario del bien.

El artículo 7, numeral 1, del D. Leg. N° 1192, establece las reglas para identificar al sujeto pasivo en relación con bienes inmuebles no inscritos. Señala que, en estos casos, se debe publicar un aviso en el diario oficial *El Peruano* y en un diario de circulación nacional, el cual debe contener la identificación del sujeto activo y su domicilio legal, la ubicación exacta del inmueble y un plazo de cinco días hábiles, contados desde la última publicación, para que el interesado se presente.

¹⁹¹ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...”, 73.

¹⁹² ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...”, 96.

La normativa establece que, cuando un tercero se presente acreditando su derecho de propiedad mediante un documento con fecha cierta o, en su defecto, demostrando su titularidad por prescripción adquisitiva, será automáticamente reconocido como sujeto pasivo.

En ciertos casos, durante el procedimiento expropiatorio pueden presentarse varios terceros interesados dentro del plazo establecido. Como regla general, se considera sujeto pasivo a aquel que acredite el derecho con el documento de fecha más reciente, salvo lo dispuesto en el artículo 1135 del C.C., según el cual se reconocerá como sujeto pasivo al que presente el documento con fecha más antigua.

Cuando no se presente ningún sujeto interesado, se presume que el bien inmueble pertenece al Estado, sin perjuicio del derecho del propietario a exigir el cobro correspondiente al valor de la tasación.

No obstante, el problema se agrava considerando que muchos predios en el Registro de la Propiedad fueron inmatriculados mediante documentos notariales. Esta situación se origina porque el particular titular o interesado es quien proporciona los datos del predio, basados en documentación previa que no siempre refleja con exactitud la realidad física del inmueble¹⁹³.

Esta situación no puede ser remediada usando nuestro sistema registral debido a sus debilidades generadas por la falta de un único sistema catastral, que impide correlacionar la realidad objetiva con la realidad jurídico-registral¹⁹⁴. Agravando la doble inmatriculación y la superposición de partidas.

Lo señalado anteriormente provoca un problema significativo, ya que trae como consecuencia la superposición de partidas registrales. Lo cual dificulta la correcta elaboración del expediente y complica la identificación del verdadero titular del bien. Esta situación genera incertidumbre respecto a quién ostenta la propiedad legítima y, en muchos casos, impide determinar con claridad a quién debe dirigirse la notificación como titular del predio.

- **Demoras en la elaboración y aprobación de los informes de tasación.**

Los problemas relacionados con el catastro repercuten directamente en la elaboración del expediente expropiatorio. La falta de una delimitación precisa del predio o la existencia de superposiciones de partidas registrales, sumadas a las inexactitudes derivadas de la información

¹⁹³ SÁNCHEZ, L. “Registro de la propiedad inmueble: la inseguridad jurídica...”, 346

¹⁹⁴ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...”, 89.

proporcionada por los particulares en el Registro de Predios, generan la necesidad de realizar procesos adicionales de saneamiento físico y legal del bien. Provocando paralización y retraso en el procedimiento expropiatorio¹⁹⁵.

Asimismo, sobre la valorización objeto del expediente, surgen interrogantes sobre si la indemnización debe cubrir todo el terreno inscrito o únicamente la franja efectivamente ocupada. Por otro lado, la situación de los terrenos expropiados por imprecisiones en la información de los registros públicos o generadas por la duplicidad de partidas, provocan demoras en la finalización y entrega del expediente. Debido a que es necesaria la identificación correcta del sujeto pasivo pues puede dar lugar a que dos personas reclamen la condición de beneficiario. Además, la superposición obliga al perito tasador a analizar ambas partidas y revisar títulos y antecedentes registrales, más allá de la simple evaluación del valor físico del terreno¹⁹⁶.

Finalmente, la posibilidad de que se expropien terrenos distintos por la superposición de partidas puede derivar en la adquisición de inmuebles que no son necesarios para cumplir con el interés público, afectando la eficiencia del procedimiento y la finalidad de satisfacción del bien común.

4.4.2 El caso de la determinación del justiprecio en la ley de expropiación española

4.4.2.1 Marco jurídico.

El marco jurídico de la expropiación forzosa encuentra su origen normativo principal en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF), que, pese a su carácter preconstitucional, permanece en vigor tras ser armonizada constitucionalmente (Ley de Expropiación Forzosa, 1954). La Constitución Española de 1978, en su artículo 33.3, establece que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes” (Constitución Española, 1978). Este precepto constitucional configura los pilares básicos del régimen expropiatorio español.

Aunque no menciona expresamente el término justiprecio, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo identifica con el “valor económico real del bien”, asegurando un equilibrio proporcional entre la privación y la compensación¹⁹⁷.

¹⁹⁵ ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú...”, 89.

¹⁹⁶ SÁNCHEZ, L. “Registro de la propiedad inmueble: la inseguridad jurídica...”, 346

¹⁹⁷ BUSTO, J. *Los créditos derivados de justiprecios expropiatorios: naturaleza y régimen jurídico*, *Derecho Privado y Constitución* 28 (2014): 355–399, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 6–7

La valoración administrativa inicial corresponde a los Jurados Provinciales de Expropiación, órganos colegiados regulados en el Reglamento de Expropiación Forzosa (Decreto de 26 de abril de 1957), que mantienen su vigencia como parte del sistema administrativo español. Este sería un jurado imparcial que decide y crea confianza o estandarización entre los ciudadanos¹⁹⁸. Podemos decir, entonces que, no es el precio del libre mercado, sino que nos encontramos frente a una indemnización legalmente modulada, que busca aproximarse al valor real mediante reglas técnicas que ofrece el mismo sistema.

La determinación del justiprecio se da por un sistema de hojas de aprecio (oferta del expropiado y de la Administración) y, ante discrepancia, decisión por Jurado Provincial de Expropiación (cap. III, arts. 24–47). El Jurado goza de una presunción “iuris tantum” de acierto en sus valoraciones¹⁹⁹. Mediante este sistema de hojas de aprecio tanto la Administración como el expropiado tienen la oportunidad de presentar su valoración. Y, es el Jurado Provincial ya mencionado, quien resolverá.

Respecto al pago y demora, si pasan 6 meses sin fijar justiprecio, hay interés legal retroactivo (art. 56); una vez fijado, devenga interés legal desde los 6 meses del art. 48 hasta el pago (art. 57). Si pasan 2 años sin pago, procede nueva valoración (art. 58) (pp. 18–19 de la LEF). Estas medidas son útiles ante efectos económicos propios del paso del tiempo, como lo serían la depreciación y las dilaciones indebidas que pudieran generarse.

4.4.2.2 Naturaleza jurídica.

La expropiación forzosa en España es una institución de derecho público que permite a la Administración privar a un particular de la titularidad de un bien o derecho, siempre que exista causa de utilidad pública o interés social y se otorgue la correspondiente indemnización justa (art. 33.3 CE). La LEF regula sus elementos esenciales, configurándola como una técnica de limitación de la propiedad sometida a estrictas garantías constitucionales y procedimentales.

El Tribunal Constitucional ha precisado que no puede concebirse como un sacrificio unilateral, sino como una privación compensada que exige la satisfacción de tres requisitos: causa legítima, procedimiento legal y justiprecio equivalente al valor real (STC 166/1986).

La expropiación puede recaer sobre todo tipo de bienes y derechos patrimoniales, no únicamente sobre la propiedad inmobiliaria. La LEF, en su art 2 admite la expropiación de bienes muebles, inmuebles, derechos reales (servidumbres, usufructos), derechos de crédito, concesiones administrativas e incluso participaciones empresariales, siempre que se justifique

¹⁹⁸ FERNÁNDEZ, T. y otros, *La Ley de Expropiación Forzosa*, 125

¹⁹⁹ FERNÁNDEZ, T. y otros, *La Ley de Expropiación Forzosa*, 125

la finalidad pública. La jurisprudencia ha extendido su alcance a intereses patrimoniales legítimos, reconociendo la necesidad de indemnización cuando la privación afecta a situaciones jurídicas consolidadas con contenido económico.

Respecto a los sujetos intervinientes el artículo 3 de la LEF distingue tres protagonistas esencialmente:

- **El beneficiario de la expropiación**, que suele ser la propia Administración (Estado, comunidades autónomas, entidades locales) o incluso un particular o empresa concesionaria cuando actúa en ejecución de un fin público.
- **El expropiado**, titular del bien o derecho afectado, quien ostenta la garantía constitucional de recibir el justiprecio.
- **El Jurado Provincial de Expropiación**, órgano colegiado independiente que resuelve discrepancias en la determinación del valor, con una presunción de acierto técnico en sus decisiones²⁰⁰.

El procedimiento se articula en varias fases reguladas en la LEF:

- Declaración de utilidad pública o interés social, mediante ley o acuerdo administrativo con fuerza legal.
- Determinación del bien o derecho afectado, con identificación registral y catastral.
- Fijación del justiprecio, a través del sistema de hojas de aprecio (valoración del expropiado y de la Administración) y, en caso de desacuerdo, decisión del Jurado de Expropiación.
- Pago e incorporación del bien al dominio público, que debe hacerse en dinero, salvo supuestos excepcionales de expropiación por equivalencia.
- Garantías complementarias, entre ellas los intereses legales por demora y la retasación si el pago se retrasa más de dos años (arts. 56–58 LEF).

4.4.2.3 Breve comparación con el sistema peruano.

En cuanto al fundamento constitucional, la Constitución Española en su artículo 33.3 reconoce la expropiación por causa justificada de utilidad pública o interés social, acompañada de la correspondiente indemnización. Aunque no emplea expresamente el término *justiprecio*, el Tribunal Constitucional ha interpretado que este equivale al “valor económico real” del bien expropiado. En cambio, la Constitución peruana, en su artículo 70, sí positiviza el concepto de *indemnización* justipreciada, exigiendo además que el pago sea previo y en efectivo. De este

²⁰⁰ FERNÁNDEZ, T. y otros, *La Ley de Expropiación Forzosa: análisis y perspectivas de reforma* (Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 2005), 125, 182 (“presunción del Jurado”); 125

modo, mientras en España la noción se construye jurisprudencialmente, en Perú está explícitamente consagrada a nivel constitucional.

Respecto a la determinación del justiprecio, España cuenta con un procedimiento bilateral basado en las “hojas de aprecio”, donde tanto el expropiado como la Administración presentan sus valoraciones. En caso de discrepancia, decide un órgano colegiado independiente, el Jurado de Expropiación, con presunción de acierto técnico. Perú, por su parte, sigue un modelo administrativo-tasador: la tasación se realiza conforme al Reglamento Nacional de Tasaciones (RNT) y es ejecutada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), considerando el valor comercial y la indemnización por perjuicios. La diferencia clave es que el sistema español fomenta la contradicción y el contrapeso institucional, mientras que el peruano concentra la decisión en la Administración.

En cuanto al contenido de la indemnización, el ordenamiento español entiende el justiprecio como el “valor económico real” ajustado a reglas legales y periciales. El sistema peruano, en cambio, desglosa normativamente la compensación en el valor comercial más los perjuicios, incluyendo daño emergente y lucro cesante. Este último resulta más detallado en la regulación de daños accesorios, mientras que el modelo español se centra en asegurar la equivalencia económica real.

Las garantías por demora también difieren notablemente. La LEF Forzosa española (arts. 56–58) establece que, si el justiprecio no se fija en seis meses, se devengan intereses legales retroactivos; además, si no se paga en dos años, procede una retasación del bien. Perú, en cambio, prioriza la celeridad y el pago inmediato en efectivo, pero carece de un régimen cerrado de intereses moratorios automáticos y de retasación obligatoria en caso de impago prolongado. Así, España ofrece mayores salvaguardas frente a retrasos.

Finalmente, en relación con el órgano decisor, el sistema español se apoya en el Jurado de Expropiación, un órgano colegiado con carácter independiente que aporta neutralidad y uniformidad en la determinación del justiprecio. En Perú, la decisión corresponde a la Administración, a través del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento o del órgano sectorial competente, sin la existencia de un ente externo que equilibre la relación entre Estado y particular. Esta diferencia es fundamental, pues el modelo español aporta confianza y objetividad, mientras que el peruano carece de un contrapeso institucional semejante.

En conclusión, el sistema español de determinación del justiprecio ofrece elementos que podrían enriquecer el marco peruano. La existencia de un órgano colegiado independiente como el Jurado de Expropiación asegura mayor neutralidad frente a la Administración y fortalece la confianza del expropiado. Asimismo, el régimen de intereses legales automáticos y la

obligación de retasación en caso de demora constituyen garantías eficaces contra la depreciación monetaria y la dilación indebida en el pago. Finalmente, la bilateralidad del procedimiento mediante hojas de aprecio promueve transparencia y equilibrio entre las partes. La incorporación de estos mecanismos en el modelo peruano permitiría perfeccionar la tutela del derecho de propiedad, reforzando la seguridad jurídica y la equidad compensatoria en los procesos expropiatorios.

4.5 ¿Cumplen los caracteres y criterios de determinación económicos establecidos en el ordenamiento peruano con el fin de resarcir el perjuicio causado?

Analizando la institución del justiprecio en nuestro ordenamiento jurídico y dejando de lado los problemas derivados del D. Leg. N° 1192, se puede afirmar que los criterios y mecanismos de determinación económica establecidos no cumplen plenamente con el objetivo de resarcir el perjuicio ocasionado al administrado.

En primer lugar, los problemas estructurales se reflejan en la lenta consolidación del catastro y su relación con los registros públicos, lo que genera retrasos en la elaboración correcta del expediente y desemboca en pagos innecesarios a titulares de predios que, en muchos casos, no serán utilizados para la ejecución de obras públicas.

Asimismo, los problemas de inconstitucionalidad derivados del artículo 28, numeral 1, literal d) del TUO del D. Leg. N° 1192, que establece que la norma que aprueba la ejecución de la expropiación debe incluir la orden de inscripción del bien a favor del beneficiario junto con el levantamiento de cargas o gravámenes, son evidentes. Si bien esta inscripción facilita la ejecución del proyecto al garantizar la titularidad del bien y su oponibilidad frente a terceros, provoca una afectación significativa a la esencia del justiprecio, al vulnerar su carácter “previo” a la privación del bien por parte del particular.

Conclusiones

Primera. - El derecho de propiedad en el ordenamiento peruano no es un derecho absoluto, sino que está delimitado por su función social y el bien común, tal como lo establecen la Constitución y el Código Civil. Esta función social es el pilar que legitima la potestad ablatoria del Estado, pero también impone límites a dicha potestad.

Segunda. - El justiprecio no es un elemento accesorio, sino un elemento esencial de validez del acto administrativo de expropiación. Constituye la garantía patrimonial fundamental que diferencia la expropiación (un daño lícito compensado) de una confiscación (un despojo prohibido).

Tercera. - Se identifica una incoherencia crítica entre el D. Leg. N° 1192 y el artículo 70 de la Constitución. Mientras la Carta Magna exige el “previo pago en efectivo” como condición para la privación, el D.L. N° 1192, en su búsqueda de celeridad, permite en la práctica (Art. 28) la inscripción registral del bien a favor del Estado antes de que el pago se haya completado y recibido efectivamente por el administrado, vulnerando el carácter “previo” de la garantía.

Cuarta. - El sistema peruano de tasación, centralizado en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, carece de un contrapeso institucional. La Administración actúa simultáneamente como parte interesada (adquirente) y como entidad que fija el valor, lo que genera dudas sobre su objetividad e imparcialidad.

Quinta. - El modelo español ofrece una alternativa más garantista a través del Jurado Provincial de Expropiación. Este órgano colegiado e independiente introduce neutralidad en la fijación del justiprecio, resolviendo discrepancias y generando mayor confianza en el administrado.

Sexta. - La determinación efectiva del justiprecio se ve obstaculizada por problemas estructurales ajenos a la ley de expropiación, principalmente la desactualización y falta de unificación del catastro nacional y los registros de propiedad. Esto provoca demoras, superposición de partidas e inseguridad en la identificación del sujeto pasivo.

Séptima. – Los criterios de determinación económica del justiprecio en el ordenamiento peruano no cumplen plenamente con el fin de resarcir integralmente el perjuicio causado al administrado. El diseño actual del D.L. 1192 prioriza la eficacia y celeridad en la ejecución de obras de infraestructura en detrimento de la robustez de la garantía patrimonial del ciudadano.

Lista de abreviaturas

| | | |
|---------|---|---|
| C.C. | : | Código Civil peruano 1984 |
| C.E. | : | Constitución Española |
| CONATA | : | Consejo Nacional de Tasaciones |
| D. Leg. | : | Decreto Legislativo |
| EXP | : | Expediente |
| LEF | : | Ley de Expropiación Forzosa (de España) |
| MVCS | : | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento |
| RNT | : | Reglamento Nacional de Tasaciones |
| STC | : | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| SUNARP | : | Superintendencia Nacional de los Registros Públicos |
| TC | : | Tribunal Constitucional |



Referencias

- ABRUÑA, A. “El régimen jurídico de las expropiaciones en el Perú.” En Sexto Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Lima, 26–28 de junio de 2014. Organizado por la Asociación Peruana de Derecho Administrativo y la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ABRUÑA, A. “Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo.” Foro Jurídico, n.º 15 (abril de 2016).
- ALARCÓN, A. *Evaluación de la extinción de la propiedad en la actual legislación de expropiaciones y su adecuación al marco constitucional* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021).
- ARIÑO, G. *Principios de Derecho Público Económico*. Granada: Comares, 1999.
- AVENDAÑO, F., y J.. *Derechos Reales*. Lima: Fondo Editorial, 2017.
- AZUELA, A., HERRERA, C., y SAAVEDRA-HERRERA, C. “La expropiación y las transformaciones del Estado.” *Revista Mexicana de Sociología* (2009)
- BACA, V. y ABRUÑA, A. *Notas pro manuscrito*. 2008.
- BERMEJO, J. “La expropiación forzosa en el Ordenamiento Español y Peruano: Semejanzas, luces y sombras.” *Revista de Derecho Administrativo* (2010).
- BODINIER, B. “Un acontecimiento en el corazón de la revolución: la nacionalización de las posesiones del clero y la nobleza y la venta de los bienes nacionales.” *Signos Históricos*, n.º 17 (2007).
- BORDA, G. *Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales*, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Perrot, 2008.
- BURGOS, V. “La función social de la propiedad”. *Revista Redes*, (2020).
- BUSTO J. *Los créditos derivados de justiprecios expropiatorios: naturaleza y régimen jurídico*. *Derecho Privado y Constitución* 28 (2014): 355–399. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CASTILLO, L. “La inconstitucionalidad de gravar la indemnización justipreciada entregada por la expropiación de un bien.” *Gaceta Constitucional: Jurisprudencia de Observancia Obligatoria para Abogados y Jueces*, n.º 47 (2011).
- COLMEIRO, M. *Derecho administrativo español. Tomo II* (Madrid: Ediciones Iuris, 1850).
- CUADROS, C. *Derechos Reales*. Lima: Cultural Cuzco, 1995.
- DÍEZ-PICAZO, L. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*. Madrid: Civitas, 2008.
- DORANTES, F. *La función social de la propiedad*. Querétaro: UNAM, 2020.
- DROMI, R. *Derecho Administrativo*. Tomo II (Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 2005).

- ESCOBAR, F. “Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad.” *Ius et Veritas*, no. 22 (2001).
- España. Leyes de Desamortización de Mendizábal (1836).
- España. Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
- España. Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.
- ESPIN-MOSCOSO, J. “Limitaciones a la propiedad por razones de interés público”. *Digital Publisher* (2021).
- FERNANDEZ, J. *Juárez y sus contemporáneos* (México: UNAM Ediciones, 2006).
- FERNANDEZ, T., y otros. *La Ley de Expropiación Forzosa: análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2003.
- FERNÁNDEZ-BERMEJO, D. *Expropiación forzosa y beneficiario privado: una reconstrucción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2015.
- Francia. Loi de nationalisation des biens de l'Église (1790).
- GARETTO, R. “El Principio del Desarrollo Sostenible en el contexto de la Unión Europea y en el plano internacional.” *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo* 10, no. 20 (2018).
- GIFREU, J. “Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo.” *Revista de Administración Pública*, no. 155 (2001)
- GONZALES, G. *Curso de Derechos Reales*. Lima: Jurista Editores, 2003.
- GORDILLO, A. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 9, Primeros manuales, 1ª ed. Buenos Aires: FDA, 2014.
- GUTIÉRREZ, W. *La Constitución comentada. Análisis Artículo por artículo*. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.
- HERNANDEZ, A. *Obras completas*. Madrid: Espasa-Calpe, 1989.
- HERVADA, J. *Introducción crítica al Derecho natural* (Pamplona: Editorial EUNSA, 1981).
- HUAPAYA, R., y SANCHEZ, L. “La expropiación y las transformaciones del Estado.” *Revista Mexicana de Sociología* (2009).
- HUAPAYA, R., y SANCHEZ, L. “El régimen jurídico de la expropiación forzosa en el ordenamiento administrativo peruano. Evolución normativa y perspectivas actuales. Themis Revista de Derecho 69 (2016).
- JARA, H. “Clasificación De Bienes Muebles E Inmuebles”. *Derecho PUCP* (1983)
- LEFEBVRE, F. *Expropiación Forzosa*. Madrid: Ediciones Francis Lefebvre, 2000.
- LAZO, M. y REYES, M. “Régimen Legal de Adquisición y Expropiación de Inmuebles”. *Circulo de Derecho Administrativo* (2016).

- LOZANO, E. *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común en el derecho romano*. Zaragoza: Ediciones Mira, 1994.
- MAYER, E. *Ugly Stories of the Peruvian Agrarian Reform*. Durham: Duke University Press, 2009.
- MARTÍNEZ, J. “El acto administrativo expropiatorio”. *Revista de Administración Pública* (2018).
- MEJORADA, M. “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley 29320, 2009.
- MENDOZA, S. *Expropiación e indemnizaciones*. Revista Hoy UNAM (1938).
- MONTÚFAR, G. y SILVA, M. “El régimen de la propiedad rural en el Perú”. *Ius et Praxis* (2016).
- MURO, M. y TORRES, M. *Código Civil Comentado*, Tomo V Derechos Reales (Lima, Gaceta Jurídica, 2022).
- ORTIZ, I. *Introducción al derecho urbanístico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.
- ORTIZ, E. Expropiación y responsabilidad pública. (1996).
- PALACIOS, E. “Las limitaciones al derecho de propiedad.” *Docentia et Investigatio* (2006).
- PARADA, R. *Evolución y crisis del instituto expropiatorio* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974).
- PIPES, R. *Propiedad y libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- PEDRERO, G. “La desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia de San Cristóbal de las Casas, Chiapas”. *Revista Pueblos y Fronteras*, UAEM (2007).
- Perú. Código Civil. Decreto Legislativo N.º 295, publicado el 24 de julio de 1984.
- Perú. Constitución Política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993.
- Perú. Ley N.º 28677, Ley de la Garantía Mobiliaria. Diario Oficial El Peruano, 1 de marzo de 2006.
- Perú. Decreto Legislativo N.º 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado y Liberación de Interferencias para la Ejecución de Obras de Infraestructura. Diario Oficial El Peruano, 23 de agosto de 2015.
- PUERTA, F., GÓMEZ, L., y RODRÍGUEZ, A. *La expropiación forzosa: antecedentes históricos, concepto y garantías constitucionales* (Valencia, Tirant lo Blanch; 2019), 62 Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 24.ª ed. Madrid: RAE, 2024.
- Reglamento Nacional de Tasaciones. Lima, 2020.

- ROBBINS, L. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan, 1932.
- RUEDA, G. “La desamortización de Mendizábal en la provincia de Valladolid (1836-1853)”. *Investigaciones Históricas* (1980).
- SANCHEZ, L. “Registro de la propiedad inmueble: la inseguridad jurídica del actual sistema registral peruano en la inscripción facultativa,” *Revista Oficial del Poder Judicial* 8, no. 10 (2016).
- SPAEMANN, R. *Lo natural y lo racional: ensayo de antropología*, prólogo de Rafael Alvira (Madrid: Rialp, 1989)
- SOSA, F. “Artículo 31. Procedimiento de determinación del justiprecio.” En *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 2.^a ed., dirigido por Francisco Sosa Wagner, 139. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2003 [1999].
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). *Manual de Procedimientos Registrales*. Lima, 2022.
- Tribunal Constitucional de España. STC 166/1986, de 19 de diciembre.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, sentencia del 3 de junio de 2003.
- UTRILLA, D. “Elementos Subjetivos de la Expropiación Forzosa”. *La Expropiación Forzosa: Teoría y Práctica de la Institución* (Madrid: Tirant Lo Blanch, 2019)
- VARSÍ, E. “Las características del derecho de propiedad”. *Gaceta Civil y Procesal Civil*. (2019).
- VELÁSQUEZ, L. *Bienes*. Bogotá: Editorial Temis, 1998.
- VIGNOLO, O. y VIGNOLO, G. “Estudios Sobre El Justiprecio Expropiatorio Y El Derecho”. *Revista de Derecho*. 17, N° 1 (2019).
- WAIDHOFER, K. *Opinión Experta En Arbitraje De Construcción: Deberes Y Responsabilidad Profesional De Los Peritos*. THEMIS Revista De Derecho, n.º 77 (diciembre, 2020).
- ZALDÍVAR, R., y DUFFÓO, V. “Dos siglos sin ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú y sus consecuencias,” *Forseti: Revista de Derecho* 10, n.º 14 (2021)
- ZEGARRA, A. *Descubrir Derecho: Las nociones elementales del Derecho Privado y del Derecho Público explicadas en forma sistemática*. Lima: Editorial Palestra, 2009.