

EL PALMA DE LA JUVENTUD

REVISTA DE ESTUDIANTES DE LA UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Vol. 6, n.º 9, julio-diciembre, 2024, 113-138

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2789-0813 (En línea)

DOI: 10.59885/epdlj.2024.v6n9.06

«CALIXTO GARMENDIA» Y LA EXPROPIACIÓN: ¿UN ABUSO O UNA OPORTUNIDAD DE CRECIMIENTO?

«Calixto Garmendia» and expropriation: an abuse of state power or an opportunity for growth?

«Calixto Garmendia» e l'esproprio: un abuso di potere statale o un'opportunità di crescita?

LUCIANA ALEXANDRA VEGA PONCE

Universidad Ricardo Palma

(Lima, Perú)

Contacto: 202320583@urp.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0005-4728-4877>

RESUMEN

A propósito del cuento «Calixto Garmendia», de Ciro Alegría, en donde se narra la expropiación de un terreno, el presente artículo tratará sobre esta figura a través de diferentes Constituciones peruanas. La propiedad es un derecho protegido por la actual Constitución y respaldado por la seguridad jurídica, a diferencia de las Constituciones de 1933 y 1979, que permitían la privación de la propiedad por interés social; no obstante, aunque esta disposición fue eliminada de la normativa presente, sigue siendo aplicable a través de tratados internacionales. En ese sentido, el presente artículo analiza desde la doctrina nacional e internacional la vigencia y la incorporación del concepto de «bien común», así como también el modo en que la necesidad pública puede satisfacerse con proyectos de interés

público. Para esto, se analizan las leyes vigentes desde la Reforma Agraria y la contradicción que tienen con la Constitución de 1993, donde se resalta la creación de dispositivos legales que buscan justicia para los afectados por el impago de la deuda agraria y por la normativa actual sobre expropiación, la cual prioriza la negociación y los incentivos por colaboración. Además, se presenta un caso actual que muestra la inexistencia de un derecho absoluto sobre la propiedad, donde se subraya la importancia de los proyectos de interés público para lograr el objetivo del bien común y el crecimiento del país a través de la modernización, conforme a la ley.

Palabras clave: Constitución de 1933; Constitución de 1979; Constitución de 1993; inviolabilidad de propiedad; interés social; bien común; interés público.

Términos de indización: Constitución; propiedad privada; propiedad pública; nacionalización (Fuente: Tesauro de la Unesco).

ABSTRACT

In relation to the short story «Calixto Garmendia», by Ciro Alegría, where the expropriation of a piece of land is narrated, this article will deal with this figure through different Peruvian Constitutions. Property is a right protected by the current Constitution and supported by legal certainty, unlike the Constitutions of 1933 and 1979, which allowed the deprivation of property for social interest; however, although this provision was eliminated from the current regulations, it is still applicable through international treaties. In this sense, this article analyzes from national and international doctrine the validity and incorporation of the concept of «common good», as well as the way in which public need can be satisfied with projects of public interest. Reform and their contradiction with the 1993 Constitution are analyzed, highlighting the creation of legal devices that seek justice for those affected by the non-payment of the agrarian debt and the current regulations on expropriation, which prioritizes negotiation and incentives for collaboration. In addition, a current case is presented that shows the inexistence of an absolute right over property,

where the importance of public interest projects to achieve the objective of the common good and the growth of the country through modernization, in accordance with the law, is emphasized.

Key words: Constitution of 1933; Constitution of 1979; Constitution of 1993; inviolability of property; social interest; common good; public interest.

Indexing terms: Constitutions; private ownership; public ownership; nationalization (Source: Unesco Thesaurus).

RIASSUNTO

In relazione al racconto «Calixto Garmendia», di Ciro Alegría, in cui viene narrata l'espropriazione di un terreno, questo articolo affronterà questa figura attraverso le diverse Costituzioni peruviane. La proprietà è un diritto tutelato dalla Costituzione vigente e supportato dalla sicurezza giuridica, a differenza delle Costituzioni del 1933 e del 1979, che consentivano la privazione della proprietà nell'interesse sociale; tuttavia, sebbene questa disposizione sia stata eliminata dalla normativa vigente, continua a essere applicabile attraverso i trattati internazionali. In questo senso, il presente articolo analizza la validità e l'incorporazione del concetto di «bene comune» nella dottrina nazionale e internazionale, nonché il modo in cui il bisogno pubblico può essere soddisfatto con progetti di interesse pubblico. A tal fine, si analizzano le leggi in vigore dalla Riforma Agraria e la loro contraddizione con la Costituzione del 1993, evidenziando la creazione di disposizioni legali che cercano di ottenere giustizia per coloro che sono stati colpiti dal mancato pagamento del debito agrario e le attuali norme sull'esproprio, che privilegiano la negoziazione e gli incentivi alla collaborazione. Inoltre, viene presentato un caso attuale che dimostra l'inesistenza di un diritto assoluto sulla proprietà, in cui si sottolinea l'importanza dei progetti di interesse pubblico per raggiungere l'obiettivo del bene comune e della crescita del Paese attraverso la modernizzazione, nel rispetto della legge.

Parole chiave: Costituzione del 1933; Costituzione del 1979; Costituzione del 1993; inviolabilità della proprietà; interesse sociale; bene comune; interesse pubblico.

Termes d'indexation: Costituzione; proprietà privata; proprietà pubblica; nazionalizzazione (Fonte: Thésaurus de l'Unesco).

Recibido: 17/11/2024

Revisado: 29/11/2024

Aceptado: 04/12/2024

Publicado en línea: 13/12/2024

Financiamiento: Autofinanciado.

Conflicto de interés: La autora declara no tener conflicto de interés.

INTRODUCCIÓN

La propiedad es el dominio que una o más personas tienen sobre un bien mueble o inmueble. En el caso de lo segundo, este se caracteriza por su cualidad fija y su imposibilidad de traslado, como casas, departamentos, residencias, centros comerciales, terrenos, entre otros. Desde un enfoque jurídico, el derecho a la propiedad de un bien inmueble se refiere a la legalidad y legitimidad que tiene el propietario para hacer uso, disfrute, disposición y reivindicación de este (*ius utendi*, *ius fruendi*, *ius abutendi* e *ius vindicandi*, respectivamente). Además, es un derecho fundamental reconocido en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los artículos 2 y 70 de la Constitución vigente, y en el artículo 923 del Código Civil de 1984. En este contexto, el derecho a la propiedad constituye un derecho constitucional que el Estado protege y garantiza frente a su inviolabilidad o privación arbitraria. Sin embargo, se establecen limitaciones conforme a la ley, que contemplan excepciones justificadas por un interés social, el bien común o por la declaratoria de necesidad pública.

En este marco, el presente análisis aborda las razones que facultaban al Estado para llevar a cabo expropiaciones, las leyes que respaldaban su ejecución en contextos determinados y la evolución jurídica que garantiza un pago justipreciado a los afectados, tanto en la actualidad como en el pasado. Asimismo, se examina la importancia de ejecutar proyectos de interés público, como el polémico caso de la Vía Expresa Sur y la ponderación de derechos para garantizar un beneficio mayor en armonía con el bien común.

«CALIXTO GARMENDIA»: LA HISTORIA DE UNA EXPROPIACIÓN

En este cuento de Ciro Alegría, se narra la expropiación de una de las tierras de Calixto Garmendia a manos de las autoridades de su comunidad, y esto debido a que se requería extender el panteón debido a que se incrementó abruptamente el número de muertos por una epidemia de tifo. El afectado reclamó y le dijeron que recibiría una indemnización de 700 soles; sin embargo, a pesar de los años, esto nunca ocurrió. Asimismo, se menciona que Calixto no consigue justicia pese a que agota todas las vías legales, como escribir cartas a las diferentes autoridades (al diputado de la provincia, al senador del departamento y al presidente de la República) y a la prensa de Lima y Trujillo. En este contexto, conviene desarrollar la figura de expropiación en las diferentes Constituciones que ha tenido el Perú.

EL DERECHO DE PROPIEDAD A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES

Constitución de 1933

En la Constitución de 1933, el artículo 29, ubicado en el título II («De las garantías constitucionales»), capítulo I («Garantías nacionales y sociales»), establecía la inviolabilidad de la propiedad, aunque

permitía su privación por razones de utilidad pública, siempre que fuera probada por la ley y mediara una indemnización previa y justificada. Posteriormente, la Ley n.º 15242, de 1964, incorporó el interés público como motivo de privación de la propiedad. En materia de expropiación con multas de la Reforma Agraria, la ley establecía que la indemnización se efectuara por plazos, armadas o bonos de aceptación obligatoria, en efectivo y de manera previa.

En esa misma línea, el artículo 47 de Constitución de 1933 señalaba que el Estado asumía el rol de conservar y difundir la propiedad rural, pequeña y mediana, y que estaba facultado, mediante ley, para expropiar la propiedad privada, especialmente aquellas que no eran explotadas, con el fin de dividir las o traspasarlas según las condiciones determinadas. Sin embargo, este artículo fue sustituido por la ley previamente mencionada, estableciendo que, aunque el Estado favorecía la conservación y difusión de la propiedad rural pequeña y mediana, la ley fijaría la extensión máxima permitida para una persona, sea natural o jurídica, según las características y técnicas de producción de la tierra. Asimismo, le brindaría un apoyo económico y técnico para su desarrollo, que incluye sistemas cooperativos y comunitarios dedicados a la explotación y comercialización.

Por otro lado, el artículo 34 estipulaba que el derecho a la propiedad debía ejercerse en armonía con el interés social y las limitaciones o modalidades que la ley estableciera. En el artículo 35, se indicaba que, por razones de interés nacional, la ley podía imponer limitaciones especiales para la adquisición o transferencia de la propiedad. En cuanto al artículo 49, este establecía que la expropiación podía efectuarse en circunstancias que requirieran medidas extraordinarias en relación con la necesidad social, siempre que se otorgara una correspondiente indemnización. Finalmente, el artículo 61 reiteraba la inviolabilidad del domicilio, salvo mandato judicial.

Constitución de 1979

Posteriormente, en la Constitución de 1979 se introdujo una importante modificación, dado que el Perú había firmado, como Estado parte, el Pacto de San José de Costa Rica, en el cual reconocía la existencia de los derechos humanos, y se comprometía a garantizarlos y protegerlos. En este marco, el artículo 2 del título I («De los derechos y deberes fundamentales de la persona»), capítulo I («De la persona»), contiene un listado de los derechos fundamentales reconocidos a todo individuo, donde destaca particularmente el inciso 14, que establece el derecho a la propiedad conforme a la ley y la Constitución. Más adelante, en el título III («Del régimen económico»), capítulo III («De la propiedad»), el artículo 124 señala que el uso de la propiedad debe de estar en armonía con el interés social y sujeta a las limitaciones y garantías que determine la ley. Por su parte, el artículo 125 garantiza la inviolabilidad de la propiedad, con excepción de la declaratoria de necesidad y utilidad pública o interés social, previa indemnización en efectivo. Asimismo, el artículo 127 dispone que, por razones de interés nacional, la ley puede establecer limitaciones especiales para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de ciertos bienes debido a sus particularidades.

De manera complementaria, la Constitución introduce un espacio dedicado al Régimen Agrario en el capítulo VII del mismo título. En el artículo 157 estipula que el Estado garantiza la propiedad de la tierra, tanto en su forma individual como en las diversas formas asociativas, en armonía con el interés social y con las limitaciones legales. Igualmente, establece el traspaso de las tierras abandonadas al Estado para adjudicarlas a campesinos sin tierra. El artículo 158 señala que el Estado, en conjunto con sectores económicos, ejecutará políticas para el progreso de la actividad agraria, al brindar apoyo económico y técnico con el objetivo de incrementar la productividad, con la participación de profesionales y la capacitación de agricultores

para satisfacer sus necesidades, promover su asentamiento y facilitar la adjudicación de tierras. Finalmente, el artículo 159 enmarcó un gran cambio en la tenencia de tierras, ya que señalaba la reforma agraria como un instrumento que transforma la estructura rural y la imagen del campesino hacia una tenencia justa de la propiedad que les permitiera trabajarla y desarrollarla en beneficio propio y de la nación. De ese modo, se prohibió el latifundio y el minifundio, se protegió la propiedad privada rural pequeña y mediana conforme a las limitaciones legales, y se promovió el apoyo a las empresas para potenciar el comercio.

Constitución de 1993

En la Constitución de 1993, se dota de una mayor protección al derecho de propiedad. En el título I («De la persona y de la sociedad»), capítulo I («Derechos fundamentales de la persona»), el artículo 2, inciso 9, establece que todo individuo tiene derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo mandato judicial, comisión de un delito, peligro de perpetración de este o excepciones reguladas por ley; así también, en el inciso 16, establece el derecho a la propiedad y a heredar. En el título III («Del régimen económico»), capítulo III («De la propiedad»), el artículo 70 dispone que el Estado garantiza la inviolabilidad de la propiedad. Este derecho debe ejercerse en concordancia con el bien común, salvo en casos de declaratoria de seguridad nacional o necesidad pública, mediando una indemnización previa y en efectivo que incluya el perjuicio ocasionado al afectado. De igual modo, se precisa que el afectado puede recurrir al Poder Judicial cuando no se está conforme con la tasación establecida por el Estado para la expropiación de su propiedad. Por su parte, el artículo 72 señala que la ley puede adoptar medidas temporales por razones de seguridad nacional para regular la adquisición, posesión, explotación y transferencia de ciertos bienes. En el mismo título, capítulo VI, se junta el régimen agrario y las

comunidades campesinas y nativas. Aquí, el artículo 88 dispone que el Estado respalda el desarrollo agrario y garantiza el derecho a la tierra en cualquiera de sus formas, ya sea privada o asociativa. La extensión de la propiedad dependerá de sus características establecidas por la ley; respecto de las tierras en condición de abandono, conforme a la normativa, pasarán a formar parte de la propiedad estatal.

Introducción del «bien común» en la Constitución

De las cartas magnas mencionadas, las corrientes ideológicas de las constituciones de 1933 y 1979 tienen una tendencia social, lo cual no ha cambiado con la actual Constitución «neoliberal» (Landa, 2001, p. 2). En las tres constituciones se establece la inviolabilidad del domicilio, aunque las razones para su privación han variado. En la de 1933, se permitía la privación de la propiedad mediante declaratoria de utilidad, interés público e interés social; en la de 1979, se justificaba por necesidad y utilidad pública o por interés social. En contraste, la Constitución vigente estipula que esta acción debe basarse en motivos de seguridad nacional o necesidad pública, en armonía con el bien común. Es decir, se elimina el término «interés social» e incorpora un nuevo concepto: el «bien común», lo que ha generado debate sobre si el interés social ha sido derogado. Esta omisión se relaciona con las discusiones entre los constituyentes durante la aprobación de la Constitución de 1993; por ejemplo, Rafael Rey Rey argumentó que la interpretación equívoca del interés social permitió abusos e irregularidades (citado en Astuhuaman, 2021). Del mismo modo, Martín Mejorada (2004) advertía que este concepto era peligroso, ya que se vulneró el derecho de propiedad en favor de grupos sin acceso a ella, además de incluir elementos como la solidaridad. En contraposición, Jorge Avendaño (citado en Páucar, 2019) defendía que el interés social hacía referencia, más bien, a la satisfacción de necesidades.

De esta manera, se podría aseverar que la introducción del bien común y la eliminación del interés social en la Constitución vigente constituye una evolución hacia una mayor protección de la propiedad privada. Esto implica que, en caso de que el Estado requiera intervenir sobre la propiedad, dicha intervención resulte menos arbitraria; igualmente, es importante mencionar que el concepto de interés social aún versa en el artículo 923 del Código Civil de 1984. Desde la perspectiva doctrinal mayoritaria, con la consideración de que la Constitución actual es más reciente respecto del Código Civil mencionado, se produce un efecto derogatorio o modificatorio sobre la normativa anterior, que toma en cuenta la prevalencia de la Carta Magna por el principio de supremacía constitucional y del principio de jerarquía de leyes.

Por otro lado, en el derecho internacional, el Perú está suscrito a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 21 establece que toda persona tiene el derecho a usar y gozar de sus bienes, derecho que está subordinado al interés social, junto con razones de utilidad pública o lo dispuesto por la ley. Este principio está respaldado en el artículo 55 del título II («El Estado y la Nación»), capítulo II («De los Tratados»), de la Constitución vigente, donde se precisa que los tratados en vigor celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional. En otras palabras, el interés social sigue presente en la legislación actual, y la doctrina internacional lo equipara al interés general, el cual debe ser empleado en función del bien común, conforme al punto 74 del caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador* (2008).

SOBRE LA NECESIDAD PÚBLICA, EL INTERÉS PÚBLICO Y EL BIEN COMÚN

La necesidad pública está enmarcada dentro de los proyectos de interés público. Hace referencia a las carencias internas que presenta

un país como colectivo y cuya subsanación resulta indispensable. Al respecto, es el Estado quien tiene la responsabilidad y obligación de satisfacerlas mediante el financiamiento obtenido a través de la recaudación de impuestos. Asimismo, el Estado adopta un rol subsidiario interviniendo únicamente cuando el sector privado no pueda realizar alguna obra relacionada con una necesidad pública o conveniencia nacional, según lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución. Esto se realiza con miras a ejecutar una acción que represente un beneficio mayor y conlleve un crecimiento económico, favoreciendo a la sociedad peruana en su conjunto.

En cuanto al interés público, este representa un beneficio colectivo y se equipara al interés general de la comunidad o bienestar general. Su relevancia exige que el Estado lo asuma como un deber primordial y lo tutele, incorporándolo en los fines que debe perseguir de forma justa, necesaria y permanente, según el artículo 44 de la Constitución. El Tribunal Constitucional (TC), en el Expediente n.º 0090-2004-AA/TC (2004), añade que el interés público, como concepto jurídico, permite al Estado determinar en qué circunstancias puede establecer prohibiciones, limitaciones, coacciones, autorizaciones, permisos o la anulación de actos en determinados contextos. Además, esta noción ha evolucionado en consonancia con conceptos, realidades y valores como sociedad, Estado, derecho, democracia, libertad e igualdad. Así pues, ha superado su clásica contraposición para integrar un contenido más consistente basado en la dignidad humana y sus consecuentes derechos. Lo mencionado sirve como límite y fundamento de las restricciones impuestas por la autoridad y como parámetros que puedan resolver casos de dicotomías entre derechos constitucionales (Peña y Rosales, 2001, p. 484).

En este contexto, el Estado es el encargado de garantizar que las condiciones de vida de la población sean satisfactorias y promuevan su desarrollo individual y realización personal. De esta manera,

cuando se determine una necesidad pública mediante estudios y planes previos, se destinará parte del presupuesto a la concretización de proyectos que cubran estas deficiencias. Dichos proyectos, considerados de interés público, tienen como fin brindar condiciones óptimas para el disfrute de derechos individuales, con una repercusión directa en la economía y que contribuya al progreso y crecimiento económico del país. Esto debe realizarse con un enfoque inclusivo que abarque a todos los grupos sociales y que se enmarque en el bien común y beneficio colectivo.

Al respeto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85, expone:

Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención [Americana], como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana. (Punto 66)

Por ejemplo, en casos de proyectos de interés público relacionados con infraestructura, cuando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) determina que ciertas áreas son necesarias para la ejecución de una obra y estas se encuentran ocupadas por personas que residen en dichos predios, y, sumado a eso, se ha declarado la obra como de interés público, se llevará a cabo la expropiación, previa negociación e indemnización justipreciada, con el respeto de los plazos establecidos por la ley. A diferencia de lo ocurrido bajo las Constituciones de 1933 y 1979, donde la ley otorgaba la facultad al

Estado para realizar expropiaciones de manera arbitraria y sin garantías de una indemnización justa ni plazos claros, la incorporación del bien común, en el marco constitucional actual, resulta una garantía tanto para la propiedad como para las personas afectadas por la privación de esta, según los casos que la ley establece.

PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN

La evolución más significativa en materia de expropiación se ha dado a través de las diversas leyes promulgadas a lo largo del tiempo. Sin embargo, este avance ha sido posible, en gran medida, gracias a la labor del TC, que ha revisado y evaluado normativas anteriores, declarando su inconstitucionalidad cuando corresponde o dotándolas de una interpretación más justa en consonancia con la Constitución vigente y el marco legal actual. Este aspecto resulta especialmente relevante en lo concerniente a los plazos de pago por indemnización, que evita perjuicios a la propiedad privada de los afectados.

Como se mencionó previamente, la Ley n.º 15242 modificó los artículos 29 y 47 de la Constitución de 1933, así como el artículo 211, en el cual se estableció que el Estado tiene la facultad de conceder tierras para satisfacer las necesidades de las comunidades indígenas, en concordancia con el primer artículo mencionado. A su vez, el Decreto Ley n.º 17716, conocido como la Nueva Reforma Agraria, tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida del campesinado y reestructurar el país para garantizar la justicia social. Esta reforma se basó en un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que sirviera de sustento económico a quienes la trabajan, asegurando su bienestar; además, se propuso eliminar los latifundios y minifundios, como señala el artículo 1. En cuanto a la deuda agraria y los plazos, el artículo 174 estableció la clasificación de los bonos de dicha deuda en tres categorías, los cuales serían pagados en su valor

nominal: la clase A, con un interés anual del 6 % y un plazo de 20 años; la clase B, con un interés anual de 5 % y un plazo de 25 años; la clase C, con interés anual del 4 % y un plazo de 30 años (tales intereses estarían exentos de impuestos).

Por otro lado, el artículo 175 recalcó el valor nominal de los bonos y añadió la imposibilidad de transferirlos hasta el año de su amortización, es decir, la disminución de la deuda de los bonos agrarios. A la par, se dispuso que su emisión se realizaría por año y clase, y que las acciones de las entidades estatales encargadas de estos pagos o canjes tendría carácter nominal e intransferible durante los 10 años siguientes a su emisión. Por último, el artículo 176 estableció que el Banco de Fomento Agropecuario del Perú sería responsable de destinar parte del tesoro público al pago de los bonos e intereses o, alternativamente, entregar empresas en funcionamiento, como mecanismo de canje, a los tenedores de la deuda.

La evolución normativa en materia de expropiación ha estado marcada por cambios en la legislación y su reinterpretación a la luz de la Constitución. En este contexto, el Decreto Legislativo n.º 653 estableció principios de protección y seguridad jurídica de la propiedad, alineados con lo dispuesto en la Constitución de 1979. Sin embargo, su artículo 15 introducía causales de expropiación, como la conducción del predio por un feudatario o la tenencia de hectáreas en exceso de lo permitido. Asimismo, la Cuarta Disposición Transitoria, que regulaba la valorización de las expropiaciones con base en dicho artículo, fue derogada posteriormente por el artículo 3 de la Ley n.º 26207.

Adicionalmente, la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo n.º 653 establecía que los procesos de afectación en trámite podían continuar hasta su resolución, lo que encontraba equivalencia con el artículo 1 de la Ley n.º 26597. Sin embargo, este último fue

declarado inconstitucional por el TC mediante el Expediente n.º 022-96-I/TC. Con lo mencionado, se dejó sin efecto no solo dicho artículo, sino también el artículo 2, que establecía la indemnización por afectación en su valor nominal, y la Primera Disposición Final, que pretendía restablecer normas derogadas. En este sentido, el TC determinó que las disposiciones que fijaban la compensación en un valor nominal vulneraban el principio de justiprecio, consagrado en el artículo 70 de la Constitución. Esta decisión respondió a la necesidad de garantizar una indemnización justa, acorde con el valor real de los bienes expropiados, evitando la desprotección para los propietarios afectados.

El mejor ejemplo para analizar la realidad de la expropiación en el Perú es la Reforma Agraria implementada por Juan Velasco Alvarado en 1969. Esta medida reformista se desarrolló en un contexto de transición, en el que la Constitución de 1933 estaba siendo reemplazada por la de 1979, ambas con una marcada tendencia socialista. Este hecho puede observarse en su cuerpo normativo, que reiteraba la posibilidad de privación de la propiedad por motivos de interés social.

La causa de esta reforma radica en la situación de los hombres del campo, cuyas tierras se vieron amenazadas por la intención de expansión de las haciendas destinadas a maximizar la producción y las ganancias. Dichas haciendas estaban orientadas a una economía exportadora basada en productos agrícolas y lana destinados al mercado externo. Como una medida de justicia social se produjeron expropiaciones arbitrarias que, en muchos casos, no recibieron una indemnización justa, a pesar de que se habían establecido plazos de pago según la categorización de clases de los predios. Sin embargo, numerosos bonos agrarios vencieron, dejando a los afectados sin recibir compensación alguna por el perjuicio causado.

Un caso representativo es el de la Sentencia de la Casación n.º 12017-2019, Lima. En esta, se precisa que José Echeopar García se hizo acreedor de bonos agrarios de clase A el 25 de enero de 1978, como compensación por la expropiación de su predio, valorizado en un total de 156 240 soles. Pese a tal hecho, dichos bonos fueron venciendo de manera progresiva hasta el 15 de junio de 1993. Al presentar su demanda, el Ministerio de Agricultura y Riego interpuso un recurso de casación basado en las leyes de la época, previamente mencionadas. Con todo, estas disposiciones contravenían las garantías actuales sobre la propiedad y el pago justipreciado por la afectación causada. Por tal motivo, como se señala en la Casación citada, el TC precisó que el pago deberá actualizarse y efectuarse en dólares, de acuerdo con el principio valorista y en concordancia con el criterio establecido en el Decreto de Urgencia n.º 088-2000 para su conversión al valor actual. Finalmente, se declaró infundado el recurso de casación interpuesto.

De este modo, el Estado asume su compromiso de revertir las injusticias causadas por la Reforma Agraria, llevada a cabo en nombre del interés y la justicia social, beneficiando a un sector de la población, mientras se vulneran los derechos de otros. En tal sentido, resulta conveniente destacar que la ley debe fundamentarse en principios humanistas y justos. En su afán por disminuir las brechas de desigualdad, no puede justificar acciones que arremetan contra otros individuos, ya que ello generaría un vicio legal en el que únicamente se alterarían las posiciones de los actores, dejando latente la problemática inicial. Es así que la interpretación y la sentencia emitida por el TC garantizan la tutela del Estado sobre los derechos de los afectados, estableciendo el pago de los bonos en concordancia con el principio valorista. Esto implica que los pagos deben actualizarse y ser equivalentes al valor de la deuda agraria en el momento en que esta se constituyó. Este cumplimiento se refleja en el Informe de Deuda Pública del

2021, que acredita que el Perú destinó 4,29 millones de soles en bonos destinados a la deuda agraria.

El Decreto Legislativo n.º 1192 representa un marco legal que se ajusta mejor a las necesidades y la realidad del país, al incorporar principios de intereses como la celeridad, la eficacia y la transparencia en los plazos de negociación entre sujeto activo (Estado) y sujeto pasivo (afectado), estableciendo medidas previas a la expropiación forzada para ejecutar proyectos de infraestructura que constituyan un mayor desarrollo, de modo que se busca agilizar el proceso y garantizar el beneficio de ambas partes. Asimismo, el decreto introduce modalidades para la adquisición de predios, tales como el trato directo, la expropiación, las transferencias de bienes al Estado y el reconocimiento de un incentivo al 20 % adicional de la tasación comercial de la propiedad.

PONDERACIÓN DE DERECHOS: CASO PROYECTO DE VÍA EXPRESA SUR

Este ha sido un caso muy controvertido debido a las posturas a favor y en contra sobre las medidas adoptadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima para llevar a cabo el proyecto de Vía Expresa Sur. Los habitantes que se oponen al desalojo invocan al artículo 70 de la Constitución, el cual, como se mencionó anteriormente, garantiza la inviolabilidad de la propiedad. Sin embargo, no consideran lo estipulado en los apartados siguientes, donde se establece que la propiedad puede ser limitada en casos de privación por razones de seguridad nacional o necesidad pública, en armonía con el bien común, siempre que dicha privación haya sido declarada mediante ley. En este contexto, el TC, en el Expediente n.º 008-2003-AI, señala que la propiedad no solo constituye un derecho, sino que también implica una obligación. Por esta razón, resulta fundamental que el

propietario reconozca la funcionabilidad social que le es consustancial (Mejorada, 2004, p. 131).

Muchos recordarán que, en la época de cuarentena por el COVID-19, se restringió el derecho al libre tránsito con el fin de evitar la propagación masiva de la enfermedad. Este hecho se amparó en el inciso 11 del artículo 2 de la Constitución, que sustenta la limitación por motivos de sanidad; es decir, se consideró que el derecho a la salud de toda la población prima y prevalece sobre el derecho a transitar libremente por el territorio nacional. De esta manera, cuando se produce una colisión de derechos, es necesario recurrir a la ponderación, un mecanismo que permite determinar cuál de los derechos en conflicto debe prevalecer en función del caso concreto. En este proceso, se evalúa cuál de los derechos contrapuestos genera un mayor grado de satisfacción y contribuye al bienestar general.

En lo que concierne al derecho a la propiedad y el derecho colectivo, es fundamental analizar cuál de los dos representa un mayor grado de satisfacción y permite un mejor alcance en los niveles de vida de las personas. La ejecución de proyectos de inversión pública, como infraestructuras destinadas a la modernización y el desarrollo del país, suele requerir espacios que, en ciertos casos, implican el desalojo de habitantes de determinadas áreas. No obstante, esto no es una arbitrariedad, como se observó en el caso de la Reforma Agraria. Su finalidad se condensa en el bien común y se encuentra respaldada por dispositivos legales que salvaguardan los derechos individuales de las personas, como el Decreto Legislativo n.º 1192, el cual prioriza la negociación a través de la modalidad de trato directo y otorga un incentivo económico por la colaboración. Por lo tanto, es importante considerar que los derechos absolutos no existen, ni existirán, debido a que se suscitarán situaciones en las que un derecho prime sobre el otro. Sumado a lo que se menciona, el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las

Libertades Fundamentales (1952) establece en el artículo 1, titulado «Protección de la propiedad», que:

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.

En este marco, se aprobó el Proyecto de Ley n.º 4250/2018-CR, que declara de necesidad pública, actuación principal y alto interés público la construcción de la Vía Expresa-Tramo Sur como obra pública, según lo estipulado en su artículo 1. Dicho tramo tendrá una extensión de cinco kilómetros y conectará los distritos de Barranco y San Juan de Miraflores. Así también, mediante la Ordenanza n.º 2660, vigente desde el 19 de octubre del 2024, se declaró en emergencia y de interés metropolitano la intervención en la prolongación de la Vía Expresa-Tramo Sur, en concordancia con lo dispuesto en la Ley n.º 30025, Quinta Disposición Complementaria Final, numeral 37, relacionada con la infraestructura vial. En este contexto, se corrobora la existencia de normas legales que respaldan el mencionado proyecto y, aunque dichas disposiciones no han sido ocultas, la ciudadanía no ha estado suficientemente informada.

Este proyecto vial ha sido esperado por aproximadamente medio siglo, desde la gestión de Bedoya Reyes. En julio de 2024, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), inició la elaboración

del expediente técnico, el cual, según los pronósticos, estará concluido en diciembre del mismo año. Liderado por EMAPE y su gerente, Carlos Peña, el proyecto avanza en coordinación con el Ministerio de Vivienda, que actualmente realiza la tasación de los predios con el fin de proceder con las negociaciones bajo la modalidad de trato directo. En caso de una respuesta negativa por parte de los propietarios, se recurrirá al proceso de expropiación.

Igualmente, el área comprometida para el proyecto también abarca espacios públicos, por ejemplo, las avenidas Próceres y Precursores, que, según el convenio de cooperación interinstitucional, podían ser utilizadas siempre que su finalidad sea pública y de naturaleza temporal. Sin embargo, el proyecto fue anulado en diciembre del 2022. Actualmente, ante las quejas generadas por la afectación de áreas recreativas, viviendas y parques, es importante considerar que los espacios públicos están regulados por un marco legal específico. La Ley n.º 31199 establece que su intervención es excepcional pero viable cuando forma parte de proyectos de infraestructura que requieren modificaciones. Adicionalmente, contempla la posibilidad de liberar dichos espacios según las necesidades del proyecto.

Es así como el proyecto Vía Expresa Sur ha sido concebido desde hace mucho tiempo con el objetivo de reducir los tiempos de transporte, agilizar el flujo vehicular y ofrecer más opciones de desplazamiento. Su ejecución representa un beneficio colectivo, ya que está orientado al bien común. Además de mejorar las condiciones de movilidad, impulsa la modernización del país y el desarrollo de su infraestructura; en este sentido, al mejorar la calidad de vida de las personas, también contribuye al crecimiento económico del país.

CONCLUSIONES

Se ha abordado los problemas históricos relacionados con la afectación arbitraria a la propiedad antes de la vigencia de la Constitución actual. En aquel entonces, la indemnización por privación de propiedad era de aceptación obligatoria y, en muchos casos, los plazos vencieron sin que los afectados recibieran una compensación justa. Esta problemática fue resuelta por el TC al determinar la conversión de la deuda al valor actual, basándose en el principio valorista, lo que evidencia el compromiso del Estado en corregir injusticias pasadas y garantizar los derechos de las personas.

En la actualidad, antes de proceder con la expropiación, se prioriza la negociación con el propietario. Si este acepta transferir su bien, recibe un incentivo económico, reflejando así el intento del Estado por armonizar intereses. Sin embargo, si no se llega a un acuerdo, se recurre a la expropiación. Es fundamental que la población comprenda el tratamiento actual de la propiedad: aunque goza de seguridad jurídica y protección, tiene límites cuando se declara de necesidad pública o seguridad nacional, siempre en función del bien común. En definitiva, el derecho a la propiedad no es absoluto. Siguiendo el principio de ponderación, se prioriza aquel derecho que se encuentre más insatisfecho, con el objetivo de generar un beneficio colectivo y mejorar la calidad de vida de la mayor cantidad de personas posible.

Es necesario entender que la ejecución de proyectos de interés nacional responde a una necesidad pública que el Estado debe atender para garantizar el bienestar de sus ciudadanos y la mejora de sus derechos individuales. La modernización y las reformas impulsadas contribuyen al desarrollo, ya que una mejor calidad de vida se traduce en un mayor crecimiento económico. Así pues, resulta indispensable reflexionar sobre cómo sería la realidad actual si el Estado no hubiera

llevado a cabo proyectos de infraestructura de interés público. No se contarían con pistas, carreteras ni puentes, y las dificultades del pasado persistirían, dejando al país rezagado en términos de modernización. Este análisis confirma la validez de la frase: «El derecho evoluciona junto con la sociedad». La ley es un instrumento para hacer justicia y los errores son parte del proceso de crecimiento, siempre que se aprendan lecciones de ellos. Por este motivo, es un deber prioritario del Estado garantizar el desarrollo de la nación con justicia y respeto por los derechos de sus ciudadanos.

REFERENCIAS

- Alegría, C. (s. f. [1954]). Calixto Garmendia. Biblioteca Digital Ciudad Seva. <https://ciudadseva.com/texto/calixto-garmendia/>
- Astuhuaman, J. C. (2021, 10 de abril). *La supuesta derogación del “interés social” de la propiedad en el Perú | Taller José León Barandiarán*. IUS 360. https://ius360.com/la-supuesta-derogacion-del-interes-social-de-la-propiedad-en-el-peru-taller-jose-leon-barandiaran/#_ftn4
- Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (2008). Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008, 6 de mayo). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf
- Constitución para la República del Perú de 1979 (1979). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf
- Constitución Política del Perú de 1933 (1933). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf

Constitución Política del Perú de 1993 (1993 [actualizada]). LP Pasión por el Derecho. <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1978, 11 de febrero). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1952, 20 de marzo). <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1952-Protocolo01-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>

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 (2015, 23 de agosto). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01192.pdf>

Decreto Legislativo n.º 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. (1991, 30 de julio). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E111771A972ED52405257B7A004B7EEB/\\$FILE/653.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E111771A972ED52405257B7A004B7EEB/$FILE/653.pdf)

Decreto Ley n.º 17716, Nueva Reforma Agraria (1969, 24 de junio). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17716.pdf>

Decreto Supremo n.º 088-2000-EF, que establece requisitos, términos y condiciones de apoyo del Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA), que será implementado con Bonos del Tesoro Público a que se refiere el D.U. N.º 059-2000 (2000, 16 de agosto). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/249049/224440_file20181218-16260-1xm4gkp.pdf?v=1545173562

Expediente n.º 008-2003-AI (2003, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DBFBFAFE06F92A529052578F1005A06C9/\\$FILE/5_00008-2003-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DBFBFAFE06F92A529052578F1005A06C9/$FILE/5_00008-2003-AI.pdf)

Expediente n.º 022-96-I/TC (2001, 15 de marzo). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00022-1996-AI.html>

Expediente n.º 0090-2004-AA/TC (2004). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

Informe Anual de Deuda Pública 2021 (2022, mayo). Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2021.pdf

Landa, C. (2001). *La evolución constitucional del Perú contemporáneo* [archivo PDF]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/05C7CB4D527A6EB505257718005DD7D8/\\$FILE/19_La_evoluci%C3%B3n_constitucional_del_Per%C3%BA_contempor%C3%A1neo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/05C7CB4D527A6EB505257718005DD7D8/$FILE/19_La_evoluci%C3%B3n_constitucional_del_Per%C3%BA_contempor%C3%A1neo.pdf)

Ley n.º 15242, que modifica los artículos 29, 47 y 211 de la Constitución del Estado. (1964). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/15242-nov-28-%201964.pdf>

Ley n.º 26207, que precisan que la culminación de los procesos de afectación a que se refiere la Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario se efectuará de conformidad con la normatividad vigente al momento de afectación (1993, 9 de julio). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26207-jul-9-1993.pdf>

Ley n.º 26597, que establece forma en que se sustanciarán los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de terrenos rústicos (1996, 22 de abril). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26597.pdf>

- Ley n.º 30025, Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura (2013, 21 de mayo). https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/normvinc/2013/Ley-30025.pdf
- Ley n.º 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (2021, 20 de mayo). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1955580-1>
- Mejorada, M. (2004). La propiedad y el bien común. *Foro Jurídico*, (3), 128-131. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18345>
- Opinión Consultiva OC-5/85 (1985, 13 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf>.
- Ordenanza n.º 2660, que declara en emergencia y de interés metropolitano la intervención de la prolongación de la Vía Expresa Paseo de la República tramo av. República de Panamá - Panamericana Sur, en los distritos de Barranco, Santiago de Surco y San Juan de Miraflores de la provincia y departamento de Lima (2024, 17 de octubre). Municipalidad Metropolitana de Lima. <https://actualidadcivil.pe/norma/ordenanza-2660/7bad6953-7751-4503-8c70-fe2e290b0832>
- Páucar, A. (2019). El bien común en la Constitución Política del Perú de 1993. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 9(11), 299-324. <https://doi.org/10.35292/ropj.v9i11.10>
- Peña, M. y Rosales, C. (2001). El interés público en el constitucionalismo postmoderno. *Pro Jure. Revista de Derecho*, (22), 483-502. <https://www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/494>

Proyecto de Ley n.º 4250/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública, de actuación principal y de alto interés público la construcción, como obra pública, de la Vía Expresa-Tramo Sur (2019, 29 de abril).

Sentencia de la Casación n.º 12017-2019, Lima (2022, 31 de marzo). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/04/Casacion-12017-2019-Lima-LPDerecho.pdf>