



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## **EXPROPIACIÓN INDIRECTA LICITA ANTE UN PLAN URBANO MUNICIPAL**

### **LICENSED INDIRECT EXPROPRIATION BEFORE A MUNICIPAL URBAN PLAN**

Sandra Stheysi Ramos Figueroa

Universidad Nacional del Altiplano de Puno

[stheysisrf@gmail.com](mailto:stheysisrf@gmail.com)

**ORCID** 0000-0002-4869-0771

#### **RESUMEN**

Este artículo científico aborda la problemática del incremento de casos judiciales en el Tribunal Constitucional del Perú sobre expropiación indirecta desde el 2008, por vulneración al derecho de propiedad y debido proceso al ejecutar el plan urbano municipal donde limita en su totalidad la propiedad privada o disminuye en gran medida su valor económico sin que exista indemnización, siendo consideradas ilícitas por transgredir el artículo 70 de la Constitución. El objetivo fue de Analizar cómo la Administración Pública puede garantizar las expropiaciones indirectas licitas con un acto administrativo ablatorio para ejecutar un plan urbano municipal según los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, aplicando una investigación cualitativa, con el método Analítico y Teoría Fundamentada a 20 sentencias del Tribunal Constitucional procesadas con Atlasti.9. Concluyéndose que, se debe modificar el artículo 95 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial para que las Municipalidades reconozcan a las expropiaciones indirectas licitas dentro de su potestad de planificación urbana, y con una Ordenanza Municipal ablatoria ordene un debido proceso expropiatorio y pago indemnizatorio, sin que se exija una ley emitida



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



por el Congreso, evitando así que las Municipalidades actúen con arbitrariedad por no salvaguardar el derecho humano de la propiedad con la ejecución del plan urbano.

**Palabras Claves:** Administración Pública, constitución, derecho a la propiedad, debido proceso, expropiación indirecta.

## ABSTRACT

The research article addresses the problem of the increase in judicial cases in the Constitutional Court of Peru on indirect expropriation since 2008, due to violation of the right to property and due process that the administrators have before an execution of a municipal urban plan that affects in its entirety. to the property or greatly diminishes its economic value due to a bureaucratic barrier that requires the Municipalities to issue a law to initiate an expropriation for urban purposes. The objective was to analyze how the Public Administration can guarantee indirect expropriations in an expropriating administrative act before an execution of a municipal urban plan according to the pronouncements of the Constitutional Court, through a qualitative research of systematic design applying the method of content analysis and theory based on 20 sentences of the Constitutional Court processed with Atlasti.9, resulting in the Municipalities acting arbitrarily by not guaranteeing the human right of the property that the owners have because they do not recognize the indirect expropriations within their faculties before executing the plan urban. Concluding that, the Municipalities, through their urban planning power through an ablative Municipal Ordinance, can guarantee legal indirect expropriations, in accordance with a regulation where a law is not required to empower the Municipalities to carry out a due process and payment of compensation for exceptional cases of property limitation for urban purposes.

**Keywords:** Public Administration, constitution, right to property, due process, indirect expropriation.



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## I. INTRODUCCION:

La expropiación indirecta se configura cuando la administración pública emite actos administrativos estatales que afectan el derecho de propiedad limitándola total o disminuyendo su valor económico considerablemente sin realizar un debido proceso expropiatorio que garantice el pago por una indemnización justipreciada, considera por Velásquez (2013) como una expropiación indirecta ilícita porque no cumple con lo dispuesto en el artículo 70 de la constitución política del Perú.

Razón por la cual, la definición de expropiación indirecta sigue en desarrollo, pues según González (1962) no puede entenderse como una potestad expropiatoria simple, esto debido a que, nos encontramos en constante crecimiento urbanístico, donde se puede expropiar por todo a causa de utilidad pública para el beneficio de la sociedad, siendo más frecuente al momento de ejecutar un plan urbano, pues según Ortiz (2017) es aquel instrumento que se utiliza para la delimitación del contenido constitucional del derecho de propiedad con vocación urbana, sin embargo, se caracteriza por surgir ante una necesidad de ordenamiento territorial a través de un procedimiento que lleva un análisis y evaluaciones que brinden propuestas de diseño hacia un desarrollo urbano sostenible con la finalidad de transformar la propiedad a su función social urbana.

Y si bien es cierto que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se regula las expropiaciones urbanísticas en el artículo 95 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, esta es una modalidad de la función expropiatoria que exige a las Municipalidades cumplan con lo dispuesto en la Ley Marco de Adquisiciones y Expropiación de Inmuebles DL N° 1192 previo a una emisión de una ley formal que autorice la expropiación, procedimiento que Choque (2018) considera es una barrera burocrática para garantizar un proceso expropiatorio y justo pago indemnizatorio con fines urbanos, razón por la cual existe un incremento de casos judiciales en el Tribunal Constitucional por vulneración al derecho de propiedad y debido proceso a causa de expropiaciones indirectas ilícitas aplicadas por las Municipalidades al momento de ejecutar un plan urbano.

Es así que, se han realizado una serie de investigaciones como las de Villegas (2017) en



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



la que señala que existe una insuficiencia de garantías en el Ordenamiento Jurídico Peruano para hacer frente a un supuesto de Expropiación Indirecta, Díaz (2018), hizo una investigación sobre la expropiación por razón de urbanismo en la obtención de terrenos para sistemas generales de espacios libres. Camacho (2021), ha investigado si la declaración de patrimonio cultural sobre bienes inmuebles de propiedad privada son casos de expropiación indirecta. Gonzales (2020) ha llevado a cabo una investigación sobre las diferentes medidas administrativas de gestión de áreas naturales protegidas frente a las inversiones como una expropiación indirecta. Zapatel (2020) realizó una investigación orientada a determinar si la expropiación indirecta en nuestro ordenamiento jurídico es una medida inconstitucional o es una herramienta útil a favor del interés público López (2020) investigó sobre la tutela constitucional del inversionista nacional frente a expropiaciones indirectas, Rodriguez (2019) ha investigado sobre los lineamientos para la interpretación de la Garantía contra la Expropiación Indirecta como mecanismo de protección de la inversión, Cabrera (2017) investigo sobre la Regulación de las Expropiaciones Indirectas y la Responsabilidad Patrimonial de la Administración pública al interior del Ordenamiento Jurídico Peruano desde una aproximación desde el Derecho Internacional de las inversiones, Bocanegra & Cueva (2016) investigaron sobre las razones jurídico constitucionales sobre el test de proporcionalidad en los casos de expropiaciones indirectas. Choque (2018) ha realizado una investigación sobre la necesidad de regular la expropiación indirecta en nuestro ordenamiento jurídico peruano, Terrazos (2020) investigo sobre las expropiaciones indirectas en materia de inversiones como consecuencia del ejercicio de la potestad regulatoria y su relación con la responsabilidad patrimonial de la administración y Bayona Alvarado (2020), ha realizado una investigación sobre la configuración de la propiedad en la potestad del planeamiento urbanístico.

Sin embargo, ninguna de estas investigaciones ha podido brindar solución directa entre el conflicto del derecho a la propiedad con el derecho urbanístico, a pesar de los pronunciamientos emitidos por el tribunal constitucional, es por ello que, esta investigación tiene significancia teórica y práctica, pues se crea una nueva figura jurídica denominada expropiaciones indirectas licitas para ser regulada dentro de las facultades



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



de los Gobiernos Locales para fines urbanos, y así no vulneren el derecho de propiedad, debido proceso, y un justo pago indemnizatorio de los administrados al momento de ejecutar un plan urbano municipal, por evitar realizar un procedimiento expropiatorio directo.

## II. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Para alcanzar el objetivo general se ha planteado los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer los requisitos que debe considerar la Administración Pública para iniciar una expropiación indirecta licita con fines urbanos según los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.
2. Identificar los aspectos que debe considerar la Administración Pública en el acto administrativo ablatorio para limitar la propiedad con fines urbanos según los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.
3. Proponer una modificación total al artículo 95 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible para regular las expropiaciones indirectas licitas.

## III. METODOS

### 3.1. Ámbito o Lugar de Estudio

La presente investigación fue realizado a Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú sobre expropiaciones indirectas con fines urbanos que se obtuvo del portal de Jurisprudencias del Tribunal Constitucional de la página <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/>, emitidas desde el año 2008 hasta el 2021.

### 3.2. Muestreo

La selección de las Sentencias del Tribunal constitucional se basó en los criterios del muestreo teórico (Páramo 2015; Jiménez 2012), la cual se entiende como el proceso de recolección, análisis y categorización de los datos empíricos, teniendo en cuenta el principio de saturación de categorías en torno al fenómeno estudiado. Lo cual



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



significa que se agrupó a la población según los criterios de representación de casos sobre expropiación indirecta, tales como:

- (i) Su vinculación con las planificaciones urbanas municipales,
- (ii) Delimitaciones de la propiedad por su funcionalidad urbanística y
- (iii) Alcances de la competencia municipal en su potestad de planificación urbana municipal.

En tal sentido las Sentencias analizadas fueron 20 que reunieron tales criterios para ser considerados como muestra representativa para el desarrollo de la presente tesis

### 3.3. Descripción de Métodos

Los métodos utilizados para cada objetivo específico fueron:

**3.3.1. Analítico.-** Se realizó un procedimiento que descompone un todo en sus elementos básicos y, por tanto, que va de lo general a lo específico y que según Gallardo (2017) también es posible concebirlo como un camino que parte de los efectos a las causas. Con ello se pasó a la codificación, la misma que consiste en una sistematización de unidades que me permitan realizar una descripción precisa de las características de su contenido, para así realizar la inferencia, que es explicar analíticamente las conclusiones contenidas en las Sentencias en base al libro de códigos y categorías. Para su construcción se realizó la tabla de categorización de datos considerando lo planteado por Vara (2012) a partir de lo cual se agrupan los objetivos de investigación, categorías y subcategorías. Es por ello que, primero se realizó una categorización que responde a cada objetivo específico considerando el marco teórico y antecedentes de investigación.

**3.3.2. Teoría Fundamentada.-** Utilizada para construir una nueva teoría a través del propio proceso investigativo como resultado de la interpretación de datos a través del muestreo teórico que (Carrero, Soriano, & Trinidad 2012) define como aquel proceso que se repite hasta que saturemos todas las categorías mediante la codificación selectiva y no surjan nuevos incidentes en la variabilidad de los datos y promovamos una categoría central que integre todos los conceptos, para finalizar con una explicación teórica basada



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



en los datos, donde se construye un discurso proveniente de la interpretación de los datos empíricos recogidos en la investigación, ello se cruza a su vez con el marco teórico y los antecedentes obtenidos anteriormente para así crear un nuevo conocimiento.

Por lo tanto, en la muestra obtenida de las 20 Sentencias del Tribunal Constitucional emitidas desde el 2008 hasta el 2021 sobre expropiaciones indirectas con fines urbanos en Fichas de Observación, se realizó una lista de 21 códigos directos, y para determinar que códigos son los que tendrán relevancia para el análisis de resultados para cada objetivo se ha aplicado Criterios de Saturación de frecuencia y densidad.

#### IV. RESULTADOS Y DISCUSION

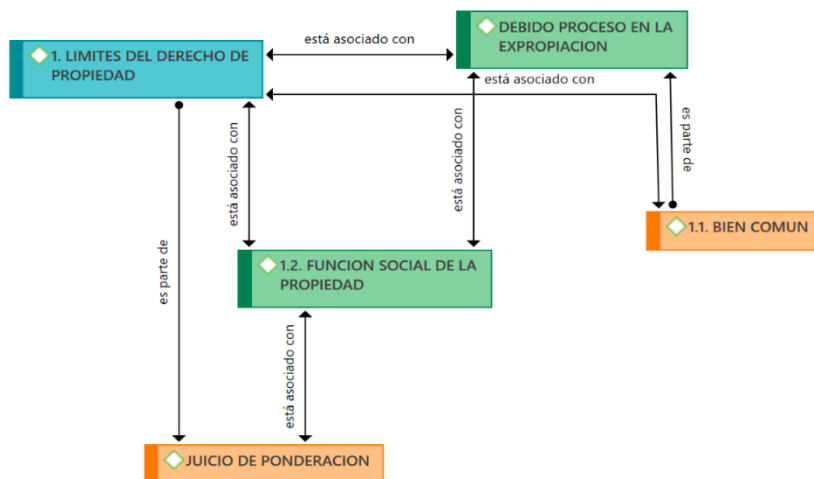
De acuerdo al análisis de datos realizados a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se ha encontrado que las Municipalidades ejecutan los planes urbanos amparándose en lo dispuesto en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú, señalando que está dentro de sus facultades el delimitar la propiedad por razón de urbanismo, razón por la cual no se les obligaría a realizar un procedimiento expropiatorio pues es deber del propietario conceder su propiedad por razón de la función social que este tiene, con lo que se estaría vulnerado lo dispuesto en el artículo 70 de nuestra Constitución respecto a tener un debido proceso expropiatorio y pago justipreciado.

Por ello, es importante garantizar las expropiaciones indirectas lícitas como una de las facultades de las Municipalidades para iniciar un debido proceso y justo pago indemnizatorio antes de ejecutar el plan urbano siendo necesario establecer requisitos procedimentales e identificar los aspectos que deben considerar en la Ordenanza Municipal para autorizar la expropiación.





**4.1. Requisitos procedimentales que la Administración Pública debe realizar antes de ejecutar una expropiación indirecta por un plan urbano municipal.**



*Figura 1. Mapa semántico de los requisitos de una Expropiación Indirecta Lícita antes de una ejecución de Plan Urbano.*

Fuente: Elaboración propia procesadas con Atlasti.9

De acuerdo al mapa semántico de requisitos de una expropiación indirecta lícita (figura 1), se tiene que para limitar el derecho de propiedad debe realizarse un juicio de ponderación, pues la misma evaluará si debe aplicarse la función social de la propiedad, y así establecer el bien común que garantizaría un debido proceso de expropiación indirecta lícita; es por ello que, estos 05 códigos son considerados como los requisitos que la administración pública debe considerar ante la ejecución de un plan urbano municipal. Los mismos que han sido discutidos con lo señalado por la doctrina y antecedentes de investigación, para así crear el primer paso para realizar una expropiación indirecta lícita las misma que según el Tribunal Constitucional se aplicaría del modo que sigue:

1. Realizar un juicio de ponderación. - Las Municipalidades deben realizar un juicio de ponderación para afectar la propiedad privada frente a una ejecución de un plan urbano municipal durante el procedimiento de planificación urbana, para garantizar que existe





# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



un sustento basado en informes técnicos, análisis y evaluación de condiciones, a través de una calificación urbanística, con el fin de evitar limitaciones de la propiedad innecesarias.

Es decir que según el Tribunal Constitucional las Municipalidades deben realizar un juicio de ponderación para afectar la propiedad privada frente a una ejecución de un plan urbano municipal, pues como afirma (Bocanegra & Cueva 2016) sólo constituirá una expropiación indirecta en el supuesto en que: el grado de restricción en el derecho de propiedad sea grave y a su vez, el grado de satisfacción del objeto constitucionalmente protegido que busca preservar la medida estatal, sea sustancialmente más valioso.

Para ello es necesario que las municipalidades realicen el examen de ponderación que consiste en comparar y determinar si existe proporcionalidad entre el grado de intervención por el principio de igualdad y el grado de realización del fin constitucional que justifica la medida que interviene.

**2. Aplicar la Función Social de la propiedad.** - El Tribunal Constitucional ha señalado la operatividad de la Función Social con fin de asignar un fin o destino a la propiedad a través de su potestad de planificación, pues esta va a terminar transformándola a urbana, la misma que cumple con la excepción que regula la Constitución para poder limitarla por la dimensión objetiva que esta tiene el deber de cumplir frente a un interés público.

Así coincide Pozo (2006) quien considera que la doctrina ha establecido los criterios por los que la propiedad privada debe cumplir con la función social y es cuando es necesario que se cambie el rumbo para el cual fue destinado amparándose ante la excepcionalidad que regula nuestra Constitucionalidad para dar cumplimiento a su deber jurídico que tiene frente a terceros.

Así, la utilidad particular y función social (utilidad pública) conforman inescindiblemente el contenido de la propiedad privada. Esta perspectiva se fortalece cuando la misma Constitución establece garantías patrimoniales al propietario en su artículo 70. En primer lugar, la expropiación que corresponde necesariamente una indemnización por el daño patrimonial causado por la utilidad pública; y, en segundo lugar, por responsabilidad patrimonial del Estado de momento por su actuación administrativa.

**3. Establecer que es por un bien común.** - El Tribunal Constitucional ha señalado que se



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



debe garantizar al administrado una indemnización si las Municipalidades consideran que es por una necesidad de amparar la limitación de la propiedad por un bien común, exigiéndoles el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú.

Pues como señala Mejorada (2004) "Si los propietarios no son limitados por abstracciones sino por normas concretas que reconocen derechos subjetivos o imponen prohibiciones, la propiedad está más segura, lo cual es un incentivo para la generación de riqueza", toda vez que, el bien común importa una garantía para los propietarios de que sólo serán afectados en los casos previstos en la ley y demás fuentes del sistema jurídico, pero ya no sobre la base de criterios arbitrarios.

Por ende, el bien común puede ser interpretado como la suma de intereses individuales Bayona (2020), los cuales han sido reconocidos como bienes dignos de protección jurídica, donde deben existir terceros titulares de derechos subjetivos o de una situación protegida a través de diversas normas, las cuales en caso sean afectados, tengan como consecuencia la alteración de la vida de estos titulares o de dicha situación. Es así que, el ejercicio de la propiedad debe realizarse en concordancia del bien común, con el objetivo de evitar cualquier tipo de vulneración a los derechos o intereses de las personas o situaciones que puedan representar un peligro o disminución a su goce o disfrute

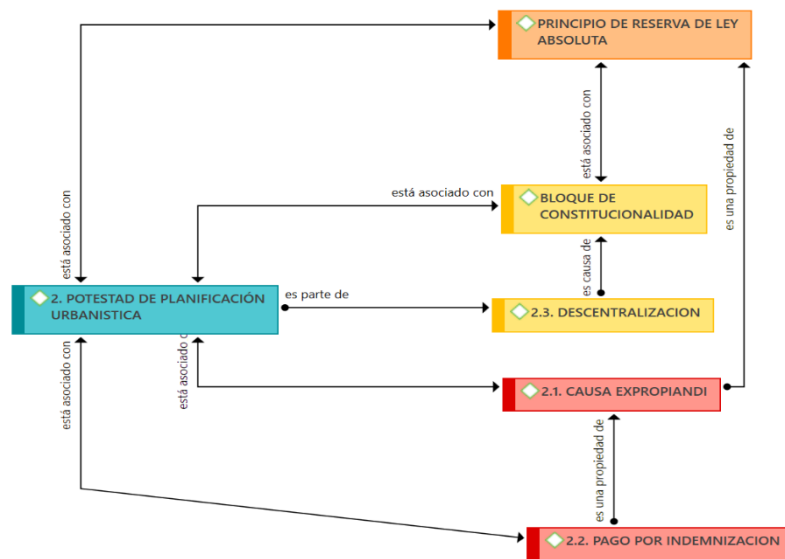
**4. Realizar un debido proceso expropiatorio.-** Es garantizar al administrado que tendrá un proceso expropiatorio para la limitación total de su propiedad, la misma que deberá iniciarse con la emisión de una Ordenanza Municipal que establezca el inicio de una expropiación indirecta lícita, pues según Choque (2018) es posible emitir una Ordenanza Municipal que tiene rango de ley que ordene el procedimiento expropiatorio indirecto dentro una regulación distinta a la Ley General de Expropiaciones, pues de esa forma evitaríamos una barrera burocrática.

Es decir que, el debido proceso se presenta hoy como una garantía infranqueable para todo acto de poder, público o privado, máxime cuando mediante dichos actos se pretende imponer restricciones irrazonables al ejercicio de derechos fundamentales.



En tal virtud, la regulación debe partir de que se debe garantizar al particular la emisión de una norma para el inicio de un proceso de expropiación donde pueda tramitar un justo pago indemnizatorio y así evitar caer en la arbitrariedad.

#### 4.2. Aspectos que debe contener una Ordenanza Municipal ablatoria para fines



urbanos.

Figura 2. Mapa semántico de los aspectos que debe contener un acto administrativo ablatorio.

Fuente: Elaboración propia procesadas con Atlasti.9

De acuerdo al mapa semántico sobre aspectos que debe contener un acto administrativo ablatorio (figura 2), se ha podido identificar que las Municipalidades a través de su potestad de planificación urbanística debe garantizar el principio de reserva de ley, la mismas que está asociado con el bloque de constitucionalidad la misma que de estar acorde con lo que dispone el sistema de descentralización al momento de aprobar un plan urbano municipal, asimismo deberá exponer la causa expropiandi pues es la razón por la cual se debe garantizar al administrado un pago justipreciado, y así cumplir con lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución, con lo que se regularía una expropiación indirecta lícita que según la doctrina y el Tribunal Constitucional se desarrollaría del modo que sigue:

##### 4.2.1. Garantizar el principio de reserva de ley donde el acto ablatorio sea través de la



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



emisión de una Ordenanza Municipal.- Debido a que el Tribunal Constitucional ha señalado que las Municipalidades deben responder al principio de reserva de ley, pues deben garantizar lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, sin embargo, sea generado un debate doctrinal en el que si lo que señala este artículo exige la emisión de una ley forma o material para ordenar el procedimiento expropiatorio, pues en el primer caso exigiría necesariamente la emisión de una ley por el Congreso de la República y en segundo caso podría facultarse a las Municipalidades que puedan regular a través de una Ordenanza Municipal la expropiación por razón de urbanismo. Asimismo, también se ha observado si está él debe tener un carácter general o un carácter especial, es decir, si bastaría con una sola ordenanza municipal para todos los casos de expropiación que se requiera según el plan urbano o si es necesario que se emita ordenanza para cada caso en concreto. Al respecto, esta investigación ha considerado que debe ser por un carácter especial, pues la afectación para cada caso es de forma distinta, así como el justí precio.

Por tanto, la regla en esta materia es la expropiación especial, pero, como esta prescripción emana de una norma de rango solo legal, es posible que otra ley (excepcional) venga a modificar ese criterio para las hipótesis que dicha norma establezca (Díaz 2018; Zapatel 2020).

Esto debido a que la Ordenanza Municipal es una ley material que puede autorizar la expropiación, y así garantizar al administrado que existirá una efectiva la expropiación acorde al marco legal de expropiaciones vigentes y nuestra Constitución.

**4.2.2.** Actuar en concordancia plena entre la Constitución y las demás normas del sistema jurídico que aquella diseña a través del bloqueo constitucional, para evitar arbitrariedades.- Para el Tribunal Constitucional el bloqueo constitucional constituye un parámetro que puede y debe ser utilizado cuando se trate realizar un control constitucional entre la ley Orgánica de Municipalidades, el Reglamento de Acondicionamiento Territorio y la Constitución para garantiza el derecho a la propiedad y el derecho urbanístico evitando arbitrariedades al momento de establecer la ejecución de una expropiación indirecta lícita.



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Es decir que, la potestad de planificación urbanística debe encontrarse dentro de los parámetros constitucionales y de sus competencias, porque obedecen no solo a la Ley Orgánica de Municipalidades sino a la Constitución Meza (2020)

Entonces la Administración Pública para limitar el derecho de propiedad con fines urbanos debe considerar garantizar el inicio de un proceso expropiatorio indirecto lícito donde se realice el pago de indemnización justipreciada una vez levanto el informe técnico y plan urbano municipal identificando las propiedades que serán afectadas por este, aperturando procesos administrativos independientes para cada caso.

**4.2.3.** Emitir actos ablatorios de expropiaciones indirectas con fines urbanos dentro de su competencia y funciones a través del sistema de descentralización. La aplicación de la una expropiación indirecta lícita solo debe realizarse a través de un proceso de descentralización pues el Tribunal Constitucional ha señalado que es aquella facultad que la Constitución le otorga a los gobiernos locales para que dentro de su competencias y funciones de poder dictar las normas y lineamiento técnicos para una adecuada ejecución y supervisión a través de los procedimientos establecidos en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial de Desarrollo Urbano Sostenible (Piña 2019; Niemeyer 2006; Ornés 2009) así como la Ley N° 31313, "Ley de Desarrollo Urbano Sostenible" – LEYDUS aprobada el 25 de abril del 2021, donde por primera vez, el Perú cuenta con una Ley que consolida la regulación sobre acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, en el que considera a la Descentralización como Una política descentralizadora, nacional y transversal en la gestión pública, que articule y distribuya las competencias entre los niveles de gobierno, para promover una mayor capacidad de planificación urbana y gestión urbana, que se encuentre alineada con las políticas nacionales aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

**4.2.4.** Señalar la causa expropiandi como garantía al expropiado de que se justifica el uso de su propiedad. Para el Tribunal Constitucional la causa expropiandi es fundamental para garantizar lo dispuesto en el artículo 70 de la constitución pues es el sustento racional de la expropiación, dado que es inconstitucional que las Municipalidades solo se justifique la limitación a la propiedad por ser una función social de esta, toda vez que



# REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



importa el destino que tendrá el suelo que será afectado, para establecer si se está afectando por un bien común necesario para la subsistencia de la ciudadanía para luego iniciar el proceso expropiatorio.

Y si bien el artículo 70 de la Constitución regula dos causas es necesario establecer si las Municipalidades deben sustentarse por Seguridad Nacional o Necesidad Pública, para Gonzales (2011) La primera es la llamada "seguridad nacional", que puede definirse como: "el fin primario y elemental del Estado. Alude a una situación en la cual el cuerpo político logra el control de la pluralidad de influencias atentatorias contra los objetos de preservación, desarrollo y continuidad de la nación peruana". Es decir que está relacionado con la función de defensa del orden interno y externo encomendado a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional. Por tal razón, la expropiación por esta causa se justifica en cuanto la privación del derecho de propiedad coadyuve no tiene fundamento ante una expropiación indirecta con fines urbanos y la segunda causa sobre "necesidad pública", es el conjunto de: "medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía; por ejemplo, la realización de obras públicas. En puridad, en este específico aspecto hace referencia a las acciones que el Estado realiza en el campo de la construcción de infraestructura que luego pone al servicio de la población" y por ende es a la que tiene mayor congruencia de sustento y justificación racional ante una expropiación urbanística.

**4.2.5.** Señalar que se trata de una necesidad publica con vocación urbana, para garantizar una expropiación en concordancia con lo dispuesto en nuestra Constitución.- Debido a que el Tribunal Constitucional ha señalado que si existe un sustento por necesidad pública aludida a ser indispensable para la subsistencia de la sociedad que estuviere garantizado por el plan urbano, entonces estamos ante la excepción de limitación de la propiedad que requiere de una expropiación indirecta lícita con vocación urbana para garantizar lo dispuesto por el artículo 70 de la constitución.

Es por ello que, los Gobiernos Locales sólo pueden instar la expropiación por causa de necesidad pública (arts. 94 a 96 Ley 27972, Orgánica de Municipalidades), lo que es correcto si tenemos en consideración que la "seguridad nacional" no es asunto de su competencia (Viteri 2007; Flores 2015).



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



En consecuencia, no hay razón alguna para adoptar una definición restrictiva cuando estamos ante un concepto indeterminado, cuyo único límite es la razonabilidad. Gonzales (2011) Por tanto, puede ser necesidad pública no solo lo que beneficia directamente a la comunidad en su conjunto, sino también en ella se integran los casos en donde la utilidad se concentra en un determinado grupo, pero cuyo beneficio irradia o se expande a la colectividad en forma general. Dentro de este contexto, nosotros somos partidarios de un concepto flexible de "necesidad pública", acorde a las cláusulas modernas de función social de la propiedad; y rechazamos la definición restrictiva que se origina en los ordenamientos liberales superados.

**4.2.6.** Establecer una valorización a la propiedad afectada para ser considerada como pago indemnizatorio por el uso de su propiedad con fines urbanos. Entendida por el Tribunal Constitucional como aquel deber que tiene el Estado de indemnizar al propietario afectado por el daño que no tenía que soportar, pues constituye no solo un presupuesto para el ejercicio de la potestad expropiatoria, siendo una garantía patrimonial para el sujeto pasivo dentro de un procedimiento expropiatorio.

Entonces, la Administración pública debe realizar una valorización de cada predio afectado según el plan urbano municipal, y considerarlo en la Ordenanza Municipal considera como acto administrativo ablatorio. De manera que, las autoridades emplazadas no pueden, de plano desconocer los derechos que el demandante tiene sobre determinada área que es de su propiedad, dado que cualquier limitación a ella debe fundarse en el respeto de sus derechos y en las condiciones establecidas en la referida disposición sus derechos y en las condiciones establecidas en la referida disposición constitucional pues solo a través del mencionado desembolso, la expropiación podrá considerarse como válida en tanto límite del derecho a la propiedad.

Así, en primer lugar, para estar frente a una expropiación constitucionalmente válida es preciso, según lo ordenado por la Constitución, que se cancele previamente al sujeto expropiado el monto correspondiente al justiprecio. De ahí, que la expropiación implique el derecho a recibir un justo y previo pago que mantenga el valor económico del patrimonio del sujeto expropiado Veintimilla (2016).





## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Además, se debe considerar que los valores que componen el justiprecio de acuerdo con el artículo 13 de la LMAE(Perú 2015) son el valor comercial del bien que se expropia y la compensación por el eventual daño económico que el sujeto activo de la expropiación deberá abonar en caso se acrediten daños y perjuicios para el sujeto pasivo.

Al respecto se ha publicado la Ley 31313 Ley de Desarrollo Urbano Sostenible el 25 de julio del 2021 la misma que crea un nuevo gravamen por el aumento del valor del suelo y, en paralelo, se incrementa el valor comercial de los inmuebles.

Con ello se garantizaría que las Municipalidades tendrían las facultades para poder realizar una valorización justipreciada de aquellas propiedades que se verán afectadas por una expropiación indirecta lícita y poder realizar un pago justipreciado.

**4.3. *Modificación total al artículo 95 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible para regular las expropiaciones indirectas lícitas.***

A raíz de los resultados obtenidos es necesario la modificación total del artículo 95 del RATDUS que señala:

### Artículo 95.- Expropiación Urbanística

Es una modalidad de la función expropiatoria del Estado, mediante la cual se produce una transferencia forzosa del derecho de propiedad sustentada en causa de seguridad nacional o necesidad pública con fines urbanísticos, ya sea para la ejecución de obras públicas, o para procesos de Reurbanización y para dar cumplimiento al planeamiento urbano y a la normativa urbanística, en concordancia con la función social de la propiedad y dentro del marco legal vigente que regula a la expropiación.

Por la siguiente:

### Artículo 95.- Expropiaciones Indirectas Lícitas para fines urbanos

La expropiación indirecta lícita con fin urbano es una institución que limita el derecho de la propiedad a través de una Ordenanza Municipal ablatoria emitidos por las



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Municipalidades a aquellos afectados por un plan Urbano Municipal en su totalidad o disminuye en gran medida el valor económico de la propiedad en beneficio de un interés colectivo, con el fin de dar inicio al proceso expropiatorio para que reciba un pago por indemnización justipreciada.

Pues según Manzanedo (2000) “Es entendida como una sanción al propietario por incumplimiento de la función social de la propiedad referida a la omisión de los deberes funcionales de urbanizar y de edificar” y se ha identificado que la actual normatividad no regula la realidad por los siguientes aspectos:

1. No garantiza un debido proceso, pues no hace referencia a como las Municipalidades deberán ejecutar una expropiación urbanística frente a un planeamiento urbano, porque carece de etapas procedimentales a nivel interno para dar inicio al procedimiento expropiatorio regulado por ley.
2. No exige a la Administración Pública realizar una valoración del suelo afectado en el plan urbano para garantizar la indemnización justipreciada, pues solo se limita al procedimiento expropiatorio regulado por ley, la misma que demandara un proceso largo de varios años, pues existe la posibilidad de que esta se judicialice y hasta entonces no puede ejecutar el plan urbano.
3. No establece cual es el acto administrativo que debe emitir las Municipalidades para garantizar un proceso de expropiación urbanística.
4. No regula que la Administración puede tener dentro de sus facultades el de limitar la propiedad por razón urbanística.

### 5. CONCLUSIONES



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



La Administración Pública puede garantizar las expropiaciones indirectas lícitas a través de una Ordenanza Municipal como acto administrativo ablatorio, cumpliendo con los criterios establecidos por el tribunal constitucional antes de limitar la propiedad y al momento de ejecutar un plan urbano, a través de su potestad de planificación urbana para así evitar que las Municipalidades cometan arbitrariedades en el uso de su poder público al ejecutar un plan urbano sin respetar el derecho de propiedad, para ello deben considerar los siguientes requisitos antes de ejecutar una expropiación indirecta por un plan urbano municipal que son: el juicio de ponderación entre afectar el derecho de propiedad y la necesidad de ejecutar un plan urbano, la aplicación de la función social de la propiedad para fines urbanos, establecer el bien común y finalmente garantizar un debido proceso expropiatorio lícito, porque las Municipalidades limitan la propiedad amparándose solo en lo dispuesto en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la Administración Pública una vez cumplido con los requisitos debe emitir un acto administrativo ablatorio a través de una Ordenanza Municipal donde debe considerar los siguientes aspectos: principio de reserva de ley, el bloqueo constitucional, descentralización, causa expropiandi, necesidad pública y pago por indemnización justipreciada; esto debido a que las Municipalidades solo implementan el plan urbano como acto administrativo delimitativo para no realizar un procedimiento expropiatorio cuando afecta propiedades privadas.

Es así que, es necesario modificar el artículo 95 sobre expropiaciones urbanísticas regulado en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para así regular las expropiaciones indirectas lícitas con fines urbanos sin la emisión de una ley del Congreso, concediéndole facultades a las Municipalidades el poder iniciar el proceso expropiatorio con la emisión de una Ordenanza Municipal ablatoria.

## 6. REFERENCIAS

Bayona Alvarado, Job Daniel. 2020. «Configuración jurídica de la propiedad en la



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



potestad de planeamiento urbanístico». *Universidad de Piura*.  
<https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/4764>.

Bocanegra Carrion, Kattia Tatiana, Cueva Pastor, Christian Erick. 2016. «Razones jurídico constitucionales sobre el test de proporcionalidad en los casos de Expropiaciones Indirectas». *Universidad Nacional de Trujillo*.

Cabrera Gomez, Enrique Jesus. 2017. «La Regulación de las Expropaiciones Indirectas y la Responsabilidad Patrimonial de la Administración pública al interior del Ordenamiento Jurídico Peruano: Una aproximación desde el Derecho Internacional de las inversiones.» *Pontificia Universidad Católica del Perú*.

Camacho Beas, Jose Antonio. 2021. «La Declaración De Patrimonio Cultural Sobre Bienes Inmuebles De Propiedad Privada Como Caso De Expropiación Indirecta O Regulatoria». *Universidad San Martin de Porres*.  
<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/9530>.

Choque Oviedo, Edgar Tomasini. 2018. «La Necesidad de Regular la Expropiacion Indirecta en nuestro Ordenamiento Jurídico Interno». *Universidad Nacional de San Agustin*. *Universidad Nacional de San Agustin*.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.cirp.2016.06.001%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.powtec.2016.12.055%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.ijfatigue.2019.02.006%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.matlet.2019.04.024%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.matlet.2019.127252%0Ahttp://dx.doi.o>.

Díaz Pedregal, Luis Rubén. 2018. «La Expropiacion Por Razon De Urbanismo En La Obtención De Terrenos Para Sistemas Generales De Espacios Libres». *Universidad de Jaen Centro de Estudios de Postgrado*.  
<https://tauja.ujaen.es/handle/10953.1/8019>.

Flores Jaramillo, Renan. 2015. «La expropiación por causa de utilidad pública: estudio comparado de las legislaciones exuatoriana y española.» *Unversidad Complutense de Madrid*.



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



- Gallardo Echenique, Eliana Esther. 2017. *Metodología de la Investigación*. Editado por Eliana Gallarado Echenique y Miguel Angel Cordova Solis. Universida.
- Gonzales Barron, Gunther. 2011. *Derecho Urbanistico*. Jurista Ed. Lima.
- Gonzales Reyes de Bergfeldt, Martha Ingrid. 2020. «Medidas Restrictivas Del Ejercicio De Derechos Preexistentes De Aprovechamiento De Recursos Naturales En Áreas Naturales Protegidas: ¿Expropiación Regulatoria O Carga Legítima?» *Revista de Derecho Administrativo* 19: 411-34. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24315/23122>.
- González Pérez, Jesús. 1962. «Las Expropiaciones Forzosas Por Razón De Urbanismo», n.º 1: 1-26. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2113086.pdf>.
- Jiménez Chaves, Viviana. 2012. «El estudio de caso y su implementación en la investigación». *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 8 (1): 141-50.
- López Flores, Luciano. 2020. «¿A igual razón, igual derecho? La tutela constitucional del inversionista nacional por expropiaciones indirectas». *Lumen* 16 (2): 229-49. <https://doi.org/10.33539/lumen.2020.v16n2.2305>.
- Mejorada Chauca, Martin. 2004. «La Propiedad y El Bien Común». *Revistas Pucp Foro Juridico*. 2003: 128-31. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18345>.
- Meza Hurtado, Artemio Daniel. 2020. «El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú?» *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú* 7 (8/9): 143-66. <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.278>.
- Niemeyer Grawe, James Joseph. 2006. «Desarrollo de la Participación Ciudadana en los Procesos de Control Social de la Gestion Municipal en el Distrito de Comas». Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/119>.



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



- Ornés, Sandra. 2009. «El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano». *Revista Politeia* 42: 197-225. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1700/170014942008>.
- Ortiz Sánchez, Iván. 2017. «Introducción al derecho urbanístico». <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170659/23>  
[Introducción al derecho urbanístico con sello.pdf](#).
- Páramo Morales, Dagoberto. 2015. «Editorial: La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica». *Revista científica Pensamiento y Gestión*, n.º 39: i-xi. <https://doi.org/10.14482/pege.39.8439>.
- Perú, Congreso de la República del. 2015. *Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de Inmuebles de propiedad del Estado.pdf*. Lima.
- Piña, Ramsis Ghazzaoui. 2019. «La garantía constitucional de la expropiación y el derecho de propiedad en Venezuela y España». Universidad Carlos III de Madrid.
- Pozo Díaz, Hildebrando Castro. 2006. *Derecho Urbanístico*. Editado por Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima.
- Rodriguez Lujan, Alejandra Arlet. 2019. «Lineamientos para la interpretación de la Garantía contra la Expropiación Indirecta como mecanismo de protección de la inversión.» *Universidad Nacional de Trujillo*. Universidad Nacional de Trujillo. <https://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/12423>.
- Terrazos, Juana. 2020. «Las Expropiaciones Indirectas en Materia de Inversiones Como Consecuencia del Ejercicio de la Potestad Regulatoria y su Relación con la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública». *Derecho & Sociedad*, n.º 42: 251-68.
- Torre, G De La, Elizabeth Di Carlo, y Af Santana. 2004. «Teoría fundamentada o grounded theory». *Métodos de Investigación*. ..., 1-55. [http://www.academia.edu/1332754/Teoria\\_Fundamentada\\_o\\_Grounded\\_Theory%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Teor%aFu](http://www.academia.edu/1332754/Teoria_Fundamentada_o_Grounded_Theory%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Teor%aFu)



## REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.70>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



ndamentada+o+Grounded+Theory#6.

Vara Horna, Arístides Alfredo. 2012. *7 Pasos para una tesis exitosa*. Lima: Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos.

Veintimilla-vega, Jorge. 2016. «La Expropiación Forzosa e impuesto a la Renta en el Ordenamiento Peruano». Universidad de Piura. <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/2485>.

Velásquez Meléndez, Raffo. 2013. «Expropiación indirecta: Justificación, regímenes, casos, criterios y usos.» *Revista de la Asociación IUS ET VERITAS* 4 (16): 228-56.

Villegas Fudino, Grace. 2017. «La Insuficiencia de Garantías en el Ordenamiento Jurídico Peruano para hacer frente a supuesto de Expropiación Indirecta». *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8340/browse?type=author&value=Villegas+Fudino%2C+Grace>.

Viteri Torres, Cristina Valeria. 2007. «Delimitación del Concepto de Expropiación en la aplicación de los Tratados Bilaterales de Inversiones». Quito: Universidad San Francisco de Quito. <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/336/1/84481.pdf>.

Zapatel Salcedo, Santiago Martin. 2020. «La expropiación indirecta en el ordenamiento jurídico peruano: ¿Medida inconstitucional o herramienta estatal útil a favor del interés público?» Universidad de Piura. <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/4790>.