

Problemática de la expropiación forzosa en Perú

Perú enfrenta un déficit de infraestructura estimado en **US\$ 159 549 millones**, según cifras proporcionadas por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN)[1]. Para superar esta brecha, el Estado Peruano, ya sea directamente o por medio de concesionarios, se ve en la necesidad de emprender una serie de proyectos de gran envergadura en diversos sectores. Particularmente, en el ámbito vial, estos proyectos requieren la adquisición de terrenos de propiedad privada, a menudo en contra de la voluntad de los propietarios. En este contexto, el Estado recurre a la potestad de expropiación, un mecanismo legal que le permite obtener la propiedad de manera forzosa.

La **expropiación forzosa** se caracteriza por ser una privación deliberada por parte del Estado de bienes y derechos de titularidad privada, basada en una autorización expresa del ordenamiento jurídico. Esta facultad es considerada excepcional en el Perú y su ejercicio está condicionado al previo pago en efectivo del justiprecio al sujeto pasivo. Tal como lo explica el Tribunal Constitucional[2], según el artículo 70 de la Constitución vigente, para que el acto de expropiación sea constitucionalmente válido, es imprescindible: (a) la existencia de motivos de seguridad nacional o de necesidad pública definidos por el Congreso de la República mediante una ley especial, debido a la naturaleza de las circunstancias; y (b) que el Estado efectúe previamente el pago en efectivo de una indemnización justipreciada que englobe tanto el valor del bien expropiado como la compensación por los perjuicios que esto pueda ocasionar, debiendo dicha compensación ser fijada durante el procedimiento expropiatorio.

En los últimos años, las normativas desarrolladas para regular

la expropiación han intentado abordar el problema de la demora en la entrega de terrenos a los concesionarios, situación que ha resultado en pérdidas significativas de recursos, encarecimiento de proyectos y retrasos en la puesta en marcha de infraestructuras cruciales para la población y reconocimiento de cuantiosas indemnizaciones en favor de los concesionarios[3]. Desde el año 2013, se han implementado cambios legislativos destinados a reducir los tiempos en que el Estado adquiere la propiedad y la posesión de los **inmuebles** necesarios para tales obras, a través de la aprobación de normas que, según análisis críticos, podrían ser inconstitucionales por afectar el derecho de indemnidad del sujeto pasivo.

El **proceso de expropiación** ha sido simplificado desde marzo de 2015, transformándose en un procedimiento administrativo exprés mediante resolución ministerial o acta de consejo, eliminando las garantías previas asociadas a los procesos judiciales o arbitrales. Esta modificación, si bien busca agilizar la entrega de predios, plantea serias preocupaciones respecto a la efectiva protección de los derechos de los propietarios afectados, cuando la solución seria y eficiente para reducir la demora en la entrega de predios es (i) la mejora en la gestión predial y (ii) contar con estudios definitivos de ingeniería, o en su defecto un nivel de estudio suficientemente detallado que permita identificar y asignar adecuadamente los riesgos[4], a partir de los cuales se realiza la licitación para la construcción.

La gestión predial se refiere al conjunto de procedimientos por los cuales se adquieren los terrenos necesarios para llevar a cabo proyectos de infraestructura, y se articula en torno a tres etapas fundamentales:

– **Identificación de terrenos:** para evitar gastos innecesarios, es esencial detallar minuciosamente el proyecto, incluyendo la ruta específica, estudios de suelo, condiciones geológicas-geotécnicas, y el método constructivo.

– **Valoración de terrenos:** la valoración debe ser realizada por una entidad prestigiosa y confiable para facilitar las negociaciones entre el Estado y el propietario, evitando así procedimientos legales costosos y prolongados.

– **Adquisición de terrenos:** con la valoración establecida, el Estado ofrece comprar el terreno directamente al propietario, incluyendo un incentivo del 20 % sobre el valor comercial. Esto busca promover una transferencia amistosa, acelerando la obtención del terreno para el proyecto. Si no se alcanza un acuerdo, se procede a la expropiación.

Una gestión predial eficaz permite, desde la etapa de diseño, seleccionar métodos constructivos que minimicen el impacto ambiental y la afectación de terrenos, especialmente en proyectos subterráneos, facilitando tasaciones al valor comercial y mejorando las posibilidades de acuerdo con los propietarios. Sin embargo, la simplificación de los procedimientos con el único fin de acortar los tiempos, sin una gestión predial adecuada, deriva en consecuencias adversas para la comunidad, los negocios y particularmente para aquellos cuyas propiedades son expropiadas.

Línea 2 del Metro de Lima, un ejemplo de gestión de expropiación deficiente

Para ilustrar los efectos perjudiciales de una gestión predial deficiente, tomemos como ejemplo el proyecto de la **Línea 2 del Metro de Lima y Callao**. Esta significativa obra promete conectar Ate con el Callao mediante el primer metro subterráneo de Perú, cubriendo una distancia de 27 km en aproximadamente 45 minutos, a diferencia de las dos horas y media actuales por transporte público[5]. Este caso subraya la importancia de una planificación y ejecución cuidadosas para evitar retrasos y otras complicaciones.

En agosto de 2016, la Contraloría General de la República publicó en su boletín institucional[6] los resultados de una auditoría realizada al proceso de promoción e inversión del proyecto de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao. Esta revisión destacó que, según el contrato de concesión, la primera etapa (Etapa 1A) debería haber concluido a más tardar en julio de 2016. Sin embargo, el proyecto enfrentó retrasos significativos por varios motivos, incluyendo la entrega de los terrenos necesarios para la obra. La auditoría reveló que el Estado estaba consciente de los desafíos para cumplir con esta entrega, pero, aun así, comprometió en el contrato entregar los terrenos en un máximo de 150 días después de firmado el acuerdo. Este compromiso se asumió sin llevar a cabo un estudio técnico exhaustivo que contemplara experiencias previas, la complejidad y la envergadura de las expropiaciones necesarias, así como la liberación de interferencias en el terreno.

Como resultado, transcurridos más de seis meses desde la firma del contrato y superado el plazo de entrega, no se habían realizado avances significativos en la liberación de las redes de gas natural, agua potable y alcantarillado.

El contraste entre los planes del proyecto y la realidad resultó ser alarmante. Por ejemplo, el Consorcio Lima Metro, ganador de la concesión, planeaba implementar la Etapa 1A usando el método constructivo tradicional *cut and cover* (corte y cubierta), una técnica originaria de Londres en 1863[7] para la construcción del primer metro subterráneo del mundo. Este método, considerado obsoleto frente a técnicas modernas menos invasivas como el uso de tuneladoras, requiere de una mayor expropiación de áreas y genera un mayor impacto en el entorno urbano.

La decisión de utilizar este método se debió a la promesa del consorcio de entregar la primera etapa en agosto de 2016, sin tiempo suficiente para adquirir y emplear una tuneladora adecuada para técnicas más avanzadas[8]. Sin embargo, para

abril de 2023, la Etapa 1A aún no estaba operativa. Recientemente, se ha informado que la obra estaba al 99 % de su conclusión y que su entrega está prevista para 2024[9], lo que implica un retraso de más de siete años y conlleva considerables pérdidas económicas.

¿Qué debe hacer el Estado para expropiar inmuebles necesarios?

Para la **expropiación de inmuebles necesarios**, el Estado debe adherirse a la Constitución, garantizando un proceso que respete etapas claramente definidas para asegurar los derechos de los propietarios afectados. Sin embargo, como se ha mencionado, la respuesta a estos desafíos por parte del Estado fue implementar un procedimiento acelerado y administrativo que, en nuestra opinión, contraviene varias normas constitucionales y requiere ser revisado.

Entre los derechos fundamentales a ser respetados se encuentra el pago completo y anticipado del justiprecio, garantizando que el propietario no sea perjudicado por la pérdida de su propiedad. Esto incluye el reconocimiento del valor de mercado del inmueble, la compensación por daños emergentes y el lucro cesante, permitiendo así que el propietario pueda continuar con su vida sin detrimento de su patrimonio.

A este respecto, es evidente que el Estado no ha logrado establecer valoraciones que reflejen fielmente el principio de una indemnización completa. El análisis de los laudos arbitrales entre 2017 y 2019 revela una preocupante inconsistencia en las valoraciones realizadas por el **Estado Peruano**, con diferencias notables entre las cifras asignadas inicialmente a los propietarios y las determinadas posteriormente por arbitraje, alcanzando en algunos casos hasta cuatro veces el valor inicial estimado por el Estado. Este patrón subraya una falencia crítica: sin una valoración que reconozca el valor comercial real del inmueble y

proporcione una compensación justa por daños, el Estado enfrenta obstáculos significativos para negociar directamente con los propietarios afectados.

Este problema no radica en la legislación expropiatoria per se, sino en una deficiente gestión predial durante las fases de identificación y valoración. Para rectificar esta situación, es instructivo mirar hacia experiencias internacionales, como en Colombia y Chile, donde se han adoptado enfoques que integran estudios definitivos y la participación conjunta de concesionarios en la evaluación de costos y mejoras desde las fases iniciales del proyecto[10].

Además, es imperativo abordar una disposición particularmente problemática: el numeral 2° del artículo 34° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 1192, que regula la adquisición y expropiación de inmuebles, y que sugiere que el acto de aceptar el pago consignado por el Estado equivale a un acuerdo con la valoración establecida, a menos que se acuerde lo contrario. Esta norma, que limita la capacidad de los propietarios para disputar la valoración si ya han aceptado el pago, plantea un dilema ético y legal. Si el Estado debe, por mandato, compensar justa y previamente en procesos de expropiación, ¿cómo es posible justificar una cláusula que parece penalizar a los propietarios por recibir lo que les es debido, especialmente cuando necesitan esos fondos para reubicarse o adaptar sus propiedades ante una expropiación parcial?

Este escenario refleja una falta de comprensión por parte de algunos funcionarios sobre la importancia de respetar a aquellos afectados por **expropiaciones**[11].

En conclusión, para asegurar la protección efectiva de los derechos de los propietarios afectados, es crucial que el Estado perfeccione los procedimientos de identificación y evaluación de terrenos para proyectos, privilegiando aquellos que dispongan de estudios de ingeniería definitivos y

permitiendo que los propietarios reciban una compensación justa sin condiciones previas.

[1] Urrunaga, R., Aguirre, J., Urquiza, C., Carranza, L., Laguna, R., & Orozco, Á. (2015). Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025. Perú: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN).[PDF]. Fecha de consulta, 15(08), 2020

[2] Sentencia recaída en el expediente N.º 05614-2007-PA/TC

[3] Diario EL COMERCIO 2024. CIADI falla a favor de concesionario Metro de Lima Línea 2 en arbitraje contra el Estado Peruano. <https://elcomercio.pe/economia/ciadi-falla-a-favor-de-concesionaria-metro-de-lima-linea-2-en-arbitraje-contra-estado-peruano-ultimas-noticia/?ref=ecr> Acced (25 de marzo 2024)

[4] Barrionuevo Luna, A. C., & Watanabe Sisniegas, A. J. (2015). Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados. pp 28-30

[5] Gestión, R. (2022) Línea 2 del Metro: Así lucen las estaciones del Primer tramo del tren subterráneo, Gestión. Available at: <https://gestion.pe/peru/linea-2-del-metro-de-lima-y-callao-asi-lucen-las-estaciones-del-primer-tramo-del-tren-subterraneo-video-rmmn-noticia/> (Accessed: 22 May 2023).

[6] Boletín Control N.º 37 (2016, agosto). Recuperado a partir de www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/2762265-boletin-control-n-37

[7] How The World first metro system was built. Christian Wolmar TED-Ed (1904-2018) - Video YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=VdZd5zYTKAw>

[8] Iván Álvarez Arredondo, Consorcio Nuevo Metro de Lima en YouTube https://www.youtube.com/watch?v=2G_qJQ0jnK4 (29/03/2014)

[9] <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/primer-tramo-de-la-linea-2-del-metro-de-lima-podria-iniciar-operaciones-este-ano/>

[10] Barrionuevo Luna, A .C. & Watanabe Sisniegas, A.J. op. Cit. P.34. 54-55

[11] A manera de ejemplo de esta problemática se puede mencionar el caso de Discovery Inox S.A.C., afectada por una expropiación en octubre de 2016 por la AATE (actualmente ATU), con el objetivo de utilizar su terreno para la estación subterránea Tingo María de la Línea 2 del Metro de Lima. A pesar de que la AATE tomó posesión del inmueble en abril de 2019, la empresa aún no ha recibido el certificado de consignación del justiprecio, lo cual claramente contraviene principios constitucionales.

LEER MÁS:

Rosa Bueno: “El Estado debe limitar a lo mínimo indispensable su rol empresarial”

Sunat posterga uso del SIRE hasta agosto

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) ha decidido posponer el uso del **Sistema Integrado de Registros Electrónicos (SIRE)** hasta **agosto de 2024**. El SIRE es una herramienta informática creada por la Sunat para facilitar la generación del **Registro de Compras Electrónico (RCE)** y el **Registro de Ventas e Ingresos Electrónico (RVIE)** a partir de la información de los comprobantes de pago electrónicos.

Este mecanismo está planteado para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente. Sin embargo, como es de público conocimiento, su implementación pasa por una serie de adecuaciones y ajustes que deben hacerse tanto en los sistemas de la administración tributaria, como de los propios contribuyentes.

Es importante señalar que la extensión de los plazos inicialmente previstos para poner en marcha el **SIRE** fueron extendidos por gestión de los gremios empresariales, entre ellos, la Cámara de Comercio de Lima (CCL), a solicitud de sus asociados, debido a que fueron expuestas diversas deficiencias operativas que impedían su óptimo funcionamiento.

No obstante, aun con las referidas prórrogas, los plazos han resultado insuficientes, por lo que una vez más, mediante Resolución N.º 000063-2024/SUNAT, publicada en El Peruano el último 30 del mes de abril, la administración tributaria ha dispuesto postergar su implementación del periodo abril 2024, en el que estaba prevista, hasta **agosto 2024**.

Consideramos que esta nueva prórroga es razonable, siempre que Sunat utilice este tiempo para realizar los ajustes técnicos que sean necesarios para asegurar que la información que

muestre el **SIRE** refleje cabalmente las transacciones hechas por los contribuyentes; asimismo que los procedimientos de validación de datos que propone dicho sistema sean expeditivos y no impliquen demora ni sustracción de recursos técnicos y de personal, superándose las contingencias que se han advertido hasta la fecha.

Facultad discrecional

Además, en línea con la prórroga del uso del **SIRE hasta agosto 2024**, estimamos que debería también extenderse la facultad discrecional para no aplicar sanciones relacionadas con el llevado y presentación de libros de contabilidad previstas en el Código Tributario, toda vez que, de conformidad con lo establecido en la Resolución de Superintendencia Nacional de Tributos Internos N.º 000005-2024-SUNAT/700000, dicha facultad para no sancionar estas infracciones solo aplica hasta el periodo marzo 2024.

LEER MÁS:

Cumplimiento tributario: conozca los nuevos niveles de clasificación

“El sistema político y las

instituciones se han vuelto disfuncionales para el crecimiento económico”

¿Qué tanto puede la crisis política afectar a nuestra economía y a la percepción en el exterior de nuestro país?

Cualquier elemento o factor que introduzca incertidumbre va a generar un impacto negativo a nivel local o internacional. Sobre el caso **Rolex** (que involucra a la presidenta Dina Boluarte), ello dependerá de cómo se desenvuelve el tema en los días siguientes. De no ser transitorio y de tener un mayor alcance podría generar más ruido político y mayor incertidumbre.

Por el momento, estamos siguiendo de cerca este evento político, pero todavía no hemos tomado la decisión de mover nuestras **proyecciones**.

Esperemos que este tema se solucione de la mejor manera, lo que debe pasar necesariamente por una mayor transparencia. Todavía está pendiente una declaración (de la presidenta Dina Boluarte) ante la **Fiscalía**.

¿Los cambios ministeriales son una buena señal?

Habría que analizarlo desde el punto de vista político, considerando que algunos ministros salientes estaban cuestionados, mientras que otros venían realizando una buena labor. Quizás es parte de la negociación política para darle una mayor estabilidad al régimen. Entonces, si la consecuencia es darle al país una mayor estabilidad, esto podría ser un síntoma positivo.

De ser una maniobra del **Ejecutivo** para contener iniciativas populistas provenientes del Congreso, las consecuencias serían negativas. Esperemos a ver qué sucede, ya que el gabinete tiene pocos días de asumir sus funciones.

¿En qué temas debe poner énfasis el nuevo gabinete para empujar el crecimiento del país?

Para nosotros, los ejes centrales deben estar enfocados en mejorar la calidad de los servicios públicos, particularmente en **educación, salud y seguridad**.

Asimismo, apuntalar a reducir la brecha de infraestructura, acelerando los proyectos de inversión pública bajo las diferentes modalidades como Asociaciones Público Privadas (APP), obras por impuestos, entre otras.

También es importante mejorar el funcionamiento de ciertos mercados que hoy tienen un mal desempeño. Por ejemplo, el mercado laboral donde el nivel de informalidad llega al **70 %** y que condena a muchos ciudadanos a no recibir beneficios como seguridad social, sistema de pensiones, etc.

Finalmente, el Ejecutivo, como tema fundamental, debe velar por un clima de negocios que sea favorable para la inversión privada, pues sin inversión no se puede generar nuevas fábricas, empleos, crecimiento económico, reducción de la pobreza, etc.

¿Qué papel juegan actualmente nuestras instituciones en el desempeño económico?

Somos un país con grandes retos y desafíos, pero lamentablemente nuestro sistema político y nuestras instituciones se han vuelto disfuncionales para el crecimiento económico. Para que las economías de mercado puedan funcionar

de manera adecuada, se necesitan de instituciones fuertes que permitan canalizar demandas de los ciudadanos, así como reglas claras en los contratos, un sistema judicial predecible, etc.

Hoy, con un crecimiento lento, se siente una mayor ausencia de instituciones adecuadas. Este deterioro secular viene dándose desde hace diez años, el mismo que ha ido desmantelándose en el tiempo, desacelerando y debilitando nuestro crecimiento económico.

Por ello, es necesario renovar y fortalecer nuestras instituciones, las que deben promover un Gobierno honesto, apoyar en temas de **seguridad, y afianzar el sistema político**, lo que lastimosamente hoy no se aprecia.

Con respecto al megapuerto de Chancay, ¿qué opina sobre el proceso judicial pendiente sobre la exclusividad de la explotación de los servicios esenciales en la infraestructura portuaria?

Me deja una preocupante sensación. Respecto al tema de contratos, se puede interpretar que fue un cambio abrupto en las reglas de juego. Pero, por otro lado, también puede ser que haya sido oportuno hacer esa observación a pesar de que el proyecto está a punto de concluir, denotando que el Puerto de Chancay se negoció mal.

Esto sugiere que, para el desarrollo de este tipo de contratos, la administración pública necesita atraer talento del **sector privado**, lo que implica pagar buenos salarios y retener personal de alta productividad. Ojalá este tema pueda resolverse de la mejor manera, considerando que es un proyecto emblemático a corto plazo y de índole internacional a nivel de comercio exterior.

BBVA Research proyectó un crecimiento de la economía del país de 2,7 % para este año. ¿Qué sectores productivos impulsarán este incremento?

Las proyecciones emitidas incorporan un escenario de ruido político. En ese contexto, para este 2024, el sector Pesca será uno de los más dinámicos, con una expansión de **17,4 %** considerando que los **factores climáticos** y las temperaturas de la superficie del mar se están normalizando. Otros sectores con favorables desempeños, en términos de crecimiento, serían **Hidrocarburos y Manufactura Primaria, con 5,1 % y 5,2 %**, respectivamente.

Por el lado de los sectores no extractivos, **Construcción** tendría una performance positiva superior al **3 %**. En tanto, **Comercio y Servicios** tendrá un avance más discreto, de alrededor de **2,5 %**.

¿El sector Minero seguirá desacelerándose este año?

Efectivamente. Y esto se explica por un menor efecto del **proyecto Quellaveco (en Moquegua)**. No obstante, se prevé un crecimiento de alrededor de **5 %** para el sector Minero, debido a la normalización en la producción de algunos yacimientos que, en 2023, fueron parcialmente afectados por la convulsión política y social.

¿Cuáles son sus estimaciones sobre la reducción de la pobreza?

Si bien los resultados de 2023 se conocerán de manera oficial entre abril y mayo, estimamos que la pobreza se habría situado en **29 %** al cierre del año pasado, cifra superior al **27,5 %** de 2022, según data del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este resultado es el reflejo de la

contracción de la **economía** y de una **inflación** relativamente alta. De ser correcta nuestra previsión, unos 640 000 peruanos habrían pasado a estar en situación de pobreza en 2023.

Para 2024, estos niveles se mantendrían extendiéndose en los próximos cinco años. Pero, a partir de 2029, la **pobreza** empezará a declinar de manera lenta y progresiva, ubicándose en alrededor de **27 %**. No obstante, dicho valor todavía estaría por encima del nivel prepandemia, considerando que, en 2019, la pobreza se ubicaba en **20 %**.

¿Cuáles serían esos factores que contribuirán a declinar la pobreza?

Se daría con un crecimiento económico de alrededor de **2,6 %** sumado a una inflación más moderada que erosionará en menor medida en la capacidad adquisitiva de las familias, lo que va a contribuir a una recuperación paulatina.

Pero, para llegar a un nivel de pobreza del **20 %** con dicha tasa de crecimiento, se necesitarán más de 20 años. Esto es demasiado tiempo. No obstante, si queremos reducir la **pobreza** en menos años, ello implica un mayor crecimiento. Por ejemplo, la pobreza, que en 2004 se situaba en **58 %**, pasó a **20%** en 2019, es decir, se redujo en 38 puntos porcentuales en 15 años. Desde luego, fue un periodo con tasas de crecimiento más elevadas, con un promedio anual por encima del **5 %**.

¿Cómo vamos en lo que se refiere a la generación de empleo?

Este año vendría mejor que 2023, ya que las tendencias negativas empezaron a revertirse. Para 2024 esperamos un crecimiento de inversión de alrededor del **2 %**, lo que difiere de la contracción de **7,1 %** que se dio el año pasado. Ello debido a que estimamos algo más de inversiones, lo que

implicaría más empleo; por lo tanto, las condiciones del mercado laboral deberían mejorar.

¿Se espera un resultado alentador para la economía del país en el primer trimestre del año?

Estamos revisando dichas cifras, pero el consenso es que se habría llegado a un crecimiento de 2 % con respecto a similar periodo 2023. Este avance representaría cierta lentitud, lo cual refleja la normalización de ciertas actividades, sobre todo aquellas que fueron afectadas en el año previo ya sea por la convulsión social, efectos climatológicos, etc.

Quiero finalizar que las perspectivas de crecimiento para el Perú en los próximos años serán similares al crecimiento en **América Latina (2 %)**, siendo un valor bajo para reducir la pobreza y la generación masiva de **empleo de calidad**. En años anteriores, crecíamos dos puntos más que la región y marcábamos la diferencia con algunos países.

LEER MÁS:

Propuestas para reactivar la economía peruana