

## ESTUDIO HISTÓRICO-JURÍDICO SOBRE LA POSESIÓN PREDIAL INFORMAL EN LIMA METROPOLITANA

Por: Mg. Carlos PEREZ RIOS (\*)

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. PROBLEMA. 1.1. PLANTEAMIENTO. 1.2. FORMULACIÓN. 1.3. DELIMITACIÓN. 1.3.1. ASPECTOS TEMÁTICOS. 1.3.2. ASPECTOS TEMPORAL. 1.3.3. ASPECTOS ESPACIAL. 1.3.4. ASPECTO LEGISLATIVO. 2. OBJETIVOS. 2.1. OBJETIVO GENERAL. 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS. 3. HIPÓTESIS. 4. VARIABLES E INDICADORES (OPERACIONALIZACIÓN). 5. JUSTIFICACIÓN. 6. ANTECEDENTES. 7. TIPO DE ESTUDIO O INVESTIGACIÓN. 8. EVALUACIÓN HISTÓRICO-NORMATIVA. 8.1. LIMA ORIGINARIA Y SU CRECIMIENTO EN EL SIGLO XIX. 8.2. INICIO DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN. 8.3. PRIMER RECONOCIMIENTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS. 8.4. CRECIMIENTO DE LAS BARRIDAS. 8.5. LEY DE BARRIDAS. 8.6. PROHIBICIÓN PARA FORMAR BARRIOS MARGINALES. 8.7. LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA. 8.8. PROYECTO POLÍTICO CORPORATIVO. 8.9. FRACASO DEL GOBIERNO MILITAR Y TRASLADO DE COMPETENCIAS. 8.10. MUNICIPALIZACIÓN DEL PROBLEMA. 8.11. NUEVA INJERENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL: NACE COFOPRI. 8.12. CREACIÓN DE LAS COMISIONES PROVINCIALES DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (D.S. No 005-2001-JUS). 8.13. LA LEY No. 27972, NUEVA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFÍA.

### 1. PROBLEMA

#### 1.1. PLANTEAMIENTO

Corresponde al Estado propiciar el acceso de cada familia a una vivienda que reúna las condiciones básicas para un desarrollo saludable en un ambiente de calidad y seguridad. Esta función y objetivo estatal debe compatibilizarse con la preservación del orden público, la seguridad ciudadana y el respeto a la propiedad pública y privada.

El acceso de las familias peruanas a una vivienda digna, se circunscribe dentro del gran objetivo de Estado referido a la búsqueda de equidad y justicia social que a su vez presupone garanti-

zar el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos sin ningún tipo de discriminación.

El problema de la posesión informal y su formalización, en las últimas décadas, se ha centrado principalmente en los denominados asentamientos humanos. Sin embargo, un importante porcentaje de la informalidad se presenta bajo otras modalidades como es el caso de las urbanizaciones populares, los programas de vivienda del Estado, los denominados centros

---

(\*) Professor a Asociada de Derecho Procesal Civil de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. UNMSM.



urbanos informales y los centros poblados; empero, la manifestación precursora de los asentamientos humanos es la barriada.

La actitud política de la clase gobernante frente al problema de la inmigración, el desarrollo de las ciudades y el acceso a la vivienda, a lo largo de la historia de este fenómeno socio-jurídico ha sido disímil, dubitativa, y excesivamente coyuntural; características que obedecen a la falta de una política de Estado que trascienda a los gobiernos y permita encarar el problema de modo integral y definitivo. De otro lado, esta conducta política de los sucesivos gobiernos tiene otros componentes que explicarían la continuidad del problema; entre estos merece ser destacado el hecho de que los poseedores informales siempre han constituido una valiosa fuerza electoral de cuyas potencialidades son conscientes sus dirigentes así como los líderes de los Partidos Políticos y Movimientos Independientes: el saneamiento físico-legal primero de las barriadas y después de los Asentamientos Humanos es uno de los componentes de la política nacional desde que surgió el problema en el siglo pasado.

Una variable importante en el estudio del problema está constituida por las decisiones de Estado respecto al tipo de transferencia de terrenos de propiedad pública. La política de concesiones de tierras eriazas o las adjudicaciones condicionadas al cumplimiento de la ejecución de los proyectos agrícolas, con cláusulas de reversión han sido la causa de múltiples dificultades pasadas y aún presentes.

Otro aspecto trascendente del problema en estudio es la situación jurídica de las áreas ocupadas por los poseedores informales. Desde esta perspectiva es preciso destacar que conforme al texto constitucional sólo caben tres tipos de propiedad inmobiliaria: la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad comunal. Las alternativas de solución en este caso pasan por precisar este aspecto y el marco legal ordinario existente.

Del mismo modo, reviste considerable grado de complejidad la variable relacionada con las condiciones físicas del área ocupada por las posesiones informales respecto al tipo de riesgo para sus ocupantes frente a eventuales desastres naturales. Según el Instituto Nacional de Defensa Civil los riesgos pueden ser altos, moderados o leves, frente a eventuales derrumbes, deslizamientos, riadas, etc. La formalización tiene que considerar esta variable.

La preservación, rescate y protección del patrimonio histórico cultural, es deber del Estado y la sociedad en su conjunto. Las ciudades de Lima y el Callao, entre otras ciudades del país han sido importantes sedes de culturas pre-incaicas e incaicas cuyos restos en muchos casos aún esperan la acción del Estado para su rescate o preservación. Muchos asentamientos humanos y en general posesiones informales de Lima y El Callao se encuentran ubicados en zonas arqueológicas, identificadas y reconocidas como tales, en muchos casos, después de haberse producido la ocupación informal y a causa de obras de saneamiento físico como excavaciones para la instalación de tuberías de agua y desagüe. Esta situación como en los otros casos constituye uno de los componentes del problema de la informalidad en la búsqueda de opciones destinadas a sanear física y legalmente la posesión informal.

Finalmente, el tema que estudiamos tiene que examinar el problema de aquellos asentamientos humanos u otras posesiones informales ubicados en áreas afectadas por zonificación y vías de acuerdo con el Plan Vial Metropolitano.

El estudio del problema expuesto no se agota con el desarrollo de las cinco variables independientes enunciadas, sino que debe ser complementado con el estudio de la actuación del Estado en los últimos años a través de las municipalidades provinciales y de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) e incluso la actuación del Tribunal Constitucional al haber emitido decisiones



vinculantes sobre el tema de las competencias.

Por último es preciso destacar que dentro de las veintinueve Políticas de Estado aprobadas el 22 de julio de 2002 por el Acuerdo Nacional; la Vigésimo Octava Política, referida a la Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial, tiene como propósito "*Continuar con la ejecución del proceso de formalización de la propiedad predial urbana y de su mantenimiento dentro de la formalidad, bajo la planificación, organización y conducción de las Comisiones.*"

Para una mejor comprensión de tal objetivo es preciso reseñar que el 15 de marzo de 1996 se dictó el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, complementado por la Ley N° 27046, por el cual se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal -COFOPRI-, como el organismo rector encargado de diseñar y ejecutar de manera integral y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad a nivel nacional, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-99-MTC. En efecto, COFOPRI ha ejecutado actividades para enfrentar el problema de la informalidad respecto a los derechos de propiedad urbana, habiendo desarrollado un adecuado nivel de especialización mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización, contando con el financiamiento externo necesario; puede sostenerse que al margen del uso político que en el pasado régimen se dio a COFOPRI, los resultados son positivos.

Sin embargo, ya desde 1981, el Decreto Legislativo 051 y después la Ley 23853, Ley Orgánicas de Municipalidades, establecían que las competencias asignadas a COFOPRI eran de orden municipal; con mayor precisión y jerarquía normativa el numeral 5° del artículo 192° de la actual Constitución Política dispone que corresponde a las municipalidades "*Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas corres-*

*pondientes*" finalmente la Ley N° 27972, nueva ley orgánica de Municipalidades, vigente desde el 28 de mayo de 2003, reitera la competencia municipal sobre el tema en cuestión.

Otro aspecto a considerar, en el tema de las competencias, como ya lo adelantamos, es la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional con fecha 23 de mayo de 2002 en el expediente N° 012-2001-ITC mediante la cual se declaran inconstitucionales los artículos 6°, 7° y 8° de la Ley N° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas, decisión que paralizó un conjunto de acciones que venía realizando COFOPRI, generándose de este modo la frustración de las expectativas de miles de familias respecto a la regularización de sus lotizaciones y el derecho de propiedad individual de sus poseedores, adquiridos individual y directamente por cada uno de los integrantes del centro urbano informal.

Pues bien, dentro de este contexto se requiere establecer mecanismos que permitan compatibilizar los avances técnicos obtenidos en materia de formalización por COFOPRI con la descentralización de dicha función conforme al Texto Constitucional. La creación de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad mediante el Decreto Supremo N° 005-2001-JUS evidencia la decisión política para el establecimiento de efectivos mecanismos de descentralización, mediante un proceso articulado de carácter progresivo, a efectos de garantizar el funcionamiento y la calidad de la acción del Estado, con respeto a los diferentes niveles de gobierno y reconocimiento de una responsabilidad compartida en temas de interés público.

Pese a todo, el factor constante es el incremento de la posesión informal con todos los problemas concurrentes como son: la ausencia de los servicios básicos, el incremento de los índices de morbilidad y mortalidad, entre otras consecuencias.

Desde posiciones oficiales, particularmente en



la última década, no ha habido una adecuada política destinada a dar solución al problema de las posesiones informales y poner freno a las invasiones. La creación de COFOPRI y las acciones por ella realizadas, si bien son importantes teniendo en cuenta el número de títulos e instrumentos entregados desde julio de 1996 a agosto de 2003 (1'765,567 en Lima, Callao, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Ucayali) no ha permitido superar integralmente el problema de las posesiones informales, particularmente las ubicadas en propiedades privadas, Zonas de alto riesgo, zonas arqueológicas y cuando la ocupación no cuenta con un marco normativo que les permita acceder a la formalización<sup>1</sup>.

Finalmente, no está demás señalar que el objetivo que nos proponemos, pasa por reconocer que el problema tiene una antigüedad que data de las primeras décadas del siglo pasado, periodo en el cual se han ensayado y aplicado diversas políticas de Estado, sin un norte definido, tal como lo veremos en páginas interiores.

COFOPRI asumió progresivamente competencia en algunas provincias del país para la formalización de la propiedad en asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal, hasta lograr el otorgamiento de los títulos de propiedad, debidamente inscrito en el registro respectivo. La creación de COFOPRI, sin embargo, al mismo tiempo, implicó la ejecución de reformas legales e institucionales que finalmente le permitieron realizar procedimientos de saneamiento físico legal a bajo costo, con procedimientos simplificados y otorgando seguridad jurídica a los beneficiarios del programa, contando con la participación de la población y sus representantes, en la mayoría de los casos. Sin embargo, posteriormente su actuación autónoma se vio disminuida por diversos factores de orden jurídico-político e

incluso financiero, tal como la dación del decreto Supremo 005-2001-JUS, la ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades y la Sentencia del Tribunal Constitucional antes referida.

En apretada síntesis, el problema de las posesiones informales y su formalización presentan los siguientes componentes: estructura física de las zonas ocupadas que podrían ser riesgosas por las características de los suelos, la cercanía a ríos u otros acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares; posesiones informales ubicadas en áreas del esquema vial primario o secundario o zonificación incompatible para vivienda; posesiones informales ubicadas en terrenos de propiedad comunal después del 31 de diciembre de 1996; posesiones informales ubicadas en concesiones mineras o contiguas a ellas, y las ubicadas sobre áreas declaradas como zonas arqueológicas con posterioridad a su ocupación. Particular mención merecen aquellos terrenos que se encuentren sobre propiedad privada y no pueden ser objeto de los procedimientos de declaración de propiedad mediante la regularización del tracto sucesivo o la prescripción adquisitiva administrativa por haberse determinado, mediante sentencia del Tribunal Constitucional del 23 de mayo de 2002 y publicada el 05 de julio de 2002, que tal facultad es exclusiva de las municipalidades; no obstante la Ley Orgánica de Municipalidades no regula expresamente tales procedimientos, generando así un vacío legal y por tanto la imposibilidad de atender los requerimientos de la población.

No es el propósito de esta tesis efectuar el estudio integral del problema de la vivienda en el Perú, ni formular políticas de Estado para atenuar o superar tan crucial problema; no obstante cabe precisar que la posesión informal de terrenos públicos o privados representa uno de los aspectos más críticos y lacerantes de nuestra realidad social vinculado al problema de la vivienda aún irresuelto.



## 1.2. Formulación:

1.2.1. ¿El actual marco normativo permite ejecutar programas de formalización de las posesiones informales sobre terrenos de propiedad pública y privada?

1.2.2. ¿El problema de la informalidad predial sólo está vinculado a las limitaciones, o vacíos de la legislación nacional?

1.2.3. Las actitudes asumidas por los sucesivos gobiernos a lo largo del siglo pasado ¿permiten establecer lineamientos generales permanentes frente a la informalidad predial?

1.2.4. ¿El problema de la posesión y propiedad informales de predios sólo está referida a los asentamientos humanos?

## 1.3. Delimitación:

Los criterios de delimitación metodológica y científica considera los aspectos siguientes:

1.3.1. **Aspecto temático.**- Está referido al estudio retrospectivo y prospectivo del saneamiento físico-legal de la propiedad y posesiones informales, en todas sus manifestaciones.

1.3.2. **Aspecto temporal.**- En el presente caso, en atención a la magnitud del problema y al accionar de la institución que en los últimos años tuvo a su cargo el tema de la formalización de la posesión predial informal (COFOPRI) debe considerarse todos aquellos casos de propiedad o posesión informal ocurridos desde marzo de 1996 hasta diciembre de 2001. No obstante se estudiará la evolución de la informalidad posesoria predial desde sus primeras manifestaciones.

1.3.3. **Aspecto espacial.**- El estudio comprende aquellos casos de propiedad o posesión predial informal ocurridos en los conos de Lima y la provincia constitucional del Callao.

1.3.4. **Aspecto legislativo**

Pertencen al ámbito de estudio y análisis toda la legislación dictada, en el periodo antes mencionado, con el propósito de dotar a COFOPRI de los instrumentos legales suficientes para el logro de sus objetivos. Del mismo modo, son consideradas en el diagnóstico y la prognosis del problema, las leyes dictadas para fortalecer el proceso de descentralización e institucionalización de las competencias dispuestas por el Texto Constitucional y la Ley Orgánica de Municipalidades.

## 2. Objetivos.

### 2.1. Objetivo general

Proponer alternativas específicas en materia de saneamiento físico-legal de la *propiedad informal* en los conos de la ciudad de Lima.

### 2.2. Objetivos específicos

2.2.1. Estudiar la evolución histórico-legislativa del problema de la informalidad predial desde principios del siglo pasado.

2.2.2. Determinar los factores principales que dificultan la viabilidad del proceso de formalización.

2.2.3. Identificar el comportamiento de los sucesivos gobiernos frente al problema de la informalidad.

2.2.4. Precisar los grados de participación y responsabilidad estatal, en los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) frente al problema de la informalidad predial.

## 3. Hipótesis.

3.1. La normatividad legal vigente relacionada con la formalización de la posesión informal ha devenido en insuficiente y en muchos casos contradictoria; situación que obedece a la ausencia de una política de Estado de mediano y largo plazo que concilie el irrestricto respeto del derecho de las personas a la propiedad, a su libre desarrollo, bienestar y acceso a la vivienda.



3.2. Los factores que actualmente impiden la formalización de la propiedad no son únicamente de índole legislativa; en el problema sub-materia concurren otros factores que se engarzan con la ausencia de políticas específicas de desarrollo municipal y crecimiento ordenado de las ciudades.

3.3. Las actitudes asumidas por los sucesivos gobiernos no permiten establecer lineamientos generales frente al problema de la informalidad predial. Sin embargo es posible señalar determinados comportamientos homogéneos en los gobiernos de facto.

3.4. La propiedad del predio ocupado es otra de las grandes áreas problemáticas; por lo general los Asentamientos Humanos ocupan áreas de propiedad pública, las áreas de propiedad privada están en segundo lugar y como una modalidad de esta última, predios propiedad comunal.

3.5. El problema de la posesión y propiedad informal de predios no está referida únicamente a los asentamientos humanos; sin embargo es su expresión emblemática por estar ligados a la ocupación violenta de predios de propiedad pública o privada, más conocida como invasión.

3.6. Los Asentamientos Humanos ubicados en áreas afectadas por zonificación y vías son incompatibles para vivienda, puesto que la formalización de aquellos debe hacerse en consonancia con el Plan de Desarrollo Urbano Municipal respetando los esquemas de zonificación y vialidad.

3.7. Existe un considerable número de Asentamientos Humanos ubicados en áreas arqueológicas (monumental-cultural) respecto de los cuales su eventual formalización está supeditada a los resultados de la evaluación arqueológica, el eventual rescate arqueológico y el oportuno financiamiento de los mismos.

#### 4. Variables e indicadores (operacionalización):

##### Hipótesis 1:

La normatividad legal vigente relacionada con

la formalización de la posesión informal ha devenido en insuficiente y en muchos casos contradictoria; situación que obedece a la ausencia de una política de Estado de mediano y largo plazo que concilie el irrestricto respeto del derecho de las personas a la propiedad, a su libre desarrollo, bienestar y acceso a la vivienda.

##### Variable

Factores determinantes de legislación imprecisa y contradictoria

##### Indicadores:

1. Políticas públicas incoherentes, parciales y subjetivas.
2. Tratamiento de la informalidad predial en Lima por los gobiernos locales.
3. Conducta de la clase política frente al problema de la informalidad predial

##### Hipótesis 2

Los factores que actualmente impiden la formalización de la propiedad no son únicamente de índole legislativa; en el problema sub-materia concurren otros factores que se engarzan con la ausencia de políticas específicas de desarrollo municipal y crecimiento ordenado de las ciudades.

##### Variable

Factores que impiden la formalización de la propiedad predial en Lima.

##### Indicadores:

1. Ausencia de un plan de desarrollo urbano municipal para el crecimiento ordenado de Lima.
2. Existencia de una legislación imprecisa y contradictoria.
3. Falta de saneamiento físico y legal de las propiedades del Estado.
4. Crecimiento demográfico incesante de Lima por los flujos migratorios permanentes.

##### Hipótesis 3

Las actitudes asumidas por los sucesivos gobiernos no permiten establecer lineamientos generales frente al problema de la informalidad predial. Sin embargo es posible señalar deter-



minados comportamientos homogéneos en los gobiernos de facto.

**Variable:**

Actitud de los gobiernos

**Indicadores**

1. Gobiernos democráticos: indiferencia y represión
2. Gobiernos dictatoriales: Interés, regulación, protección.
3. Campañas electorales: ofrecimiento de títulos, agua, desagüe, luz, pistas, etc.

**Hipótesis 4**

La propiedad del predio ocupado es otra de las grandes áreas problemáticas; por lo general los Asentamientos Humanos ocupan áreas de propiedad pública, las áreas de propiedad privada están en segundo lugar y como una modalidad de esta última, los predios propiedad comunal campesina.

**Variable**

Tipo de propiedad del predio invadido.

**Indicadores:**

1. Posesiones informales ubicadas en predios de propiedad pública.
2. Posesiones informales ubicadas en predios de propiedad privada no comunal.
3. Posesiones informales ubicadas en predios de propiedad comunal.

**Hipótesis 5**

El problema de la posesión y propiedad informal de predios no está referido únicamente a los asentamientos humanos; sin embargo es su expresión emblemática por estar ligados a la ocupación violenta de predios de propiedad pública o privada, más conocida como invasión.

**Variable:**

Tipo de posesión y propiedad informales.

**Indicadores:**

1. Programas municipales de vivienda

2. Centros poblados
3. Pueblos tradicionales
4. Centros urbanos informales
5. Asentamientos humanos.

**Hipótesis 6**

Los Asentamientos Humanos ubicados en áreas afectadas por zonificación y vías son incompatibles para vivienda, puesto que la formalización de aquellos debe hacerse en consonancia con el Plan de Desarrollo Urbano Municipal respetando los esquemas de zonificación y vialidad.

**Variable:**

Asentamientos humanos - esquemas viales y zonificación.

**Indicadores:**

1. Áreas formalizadas sobre esquemas viales y zonificación incompatible para fines de vivienda.
2. Asentamientos humanos ubicados sobre esquemas viales y zonificación incompatibles para fines de vivienda, aun no formalizados.
3. Propuestas sobre modificación de esquemas viales.
4. Factibilidad del cambio de zonificación.

**Hipótesis 7**

Existe un considerable número de Asentamientos Humanos ubicados en áreas arqueológicas (monumental-cultural) respecto de los cuales su eventual formalización está supeditada a los resultados de la evaluación arqueológica, el eventual rescate arqueológico y el oportuno financiamiento de los mismos.

**Variable:**

Trascendencia histórica del predio ocupado

**Indicadores:**

1. Zonas arqueológicas intangibles.
2. Zonas arqueológicas en emergencia.
3. Zonas arqueológicas desafectables.
4. Rescate arqueológico.



## 5. Financiamiento.

### 5. Justificación

El estudio que realizamos tiene por finalidad alcanzar los objetivos señalados precedentemente, propósito que justificará plenamente el desarrollo de la presente investigación.

No se ha efectuado hasta la actualidad un estudio integral de las medidas legislativas adoptadas para regular no sólo el fenómeno migratorio sino además el desarrollo planificado de la ciudad, la creación de entidades encargadas de diseñar y ejecutar programas habitacionales; normas reguladoras de las concesiones de tierras eriazas, el control y administración de la propiedad inmobiliaria del Estado.

Finalmente, el estudio que efectuamos nos permitirá proponer alternativas de solución, coherentes y viables, y de este modo, acercar a las familias afectadas por el problema de la informalidad predial y el problema de la vivienda, a los grandes objetivos de Estado en materia de búsqueda de equidad y justicia social que a su vez presupone garantizar el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos sin ningún tipo de discriminación.

### 6. Antecedentes

No se han desarrollado estudios jurídicos sobre esta materia de acuerdo con los objetivos propuestos. No obstante, son considerables los trabajos de investigación realizados desde una perspectiva sociológica para explicar el fenómeno migratorio del campo a la ciudad. Entre estos trabajos caben particular mención los realizados por José Matos Mar, Claude Driant Jean, Gustavo Riofrío, David Collier, Hernando de Soto, entre otros.

Como lo señalamos precedentemente, la investigación que nos proponemos realizar tendrá un enfoque predominantemente jurídico, poniendo especial énfasis en el tratamiento legal, a efectos de efectuar un diagnóstico adecuado del pro-

blema que nos permita realizar la correspondiente prognosis y en consecuencia proponer las recomendaciones normativas o políticas para aproximarnos a la solución del problema.

### 7. Tipo de estudio o investigación

El estudio que desarrollamos es de tipo descriptivo, causal explicativo, sin dejar de señalar determinados elementos exploratorios.

Es descriptivo porque tiene por finalidad estudiar y precisar los elementos connotativos de cada una de las variables e indicadores del objeto de estudio. El fenómeno socio-jurídico será descrito a través de sus componentes definidores todo lo cual permitirá proyectar explicaciones y respuestas bajo criterios científicos.

La investigación es causal explicativa porque trata de establecer las causas centrales del problema, enfatizando en aquellas que tengan relevancia jurídica. Esta labor académica no se limita al diagnóstico y explicación sociológica sino que pretende establecer la relación causa-efecto dentro del marco legal pertinente.

En suma, no sólo pretendemos conocer y describir los componentes del problema de la informalidad predial, sino que además tratamos de establecer las causas y explicaciones por las que aún no ha sido posible superar el problema mismo.

Finalmente, el carácter exploratorio de la investigación se refiere a las primeras aproximaciones que efectuamos en cuanto al uso y aprovechamiento político del problema de la informalidad predial, la marcada incidencia de los poseedores informales en la agenda política de los partidos, frentes y grupos políticos independientes *(omitimos los demás componentes del plan por no tener mayor trascendencia)*

## 8. EVOLUCIÓN HISTÓRICO - NORMATIVA.

### 8.1. LIMA ORIGINARIA Y SU CRECIMI-



## ENTO EN EL SIGLO XIX.

Toda ciudad es un destino porque es, en principio, una utopía, y Lima no escapa a la regla. No estaremos conformes, dice Sebastián Salazar Bondy, aunque la ofusquen gigantescos edificios y en su seno pulule una muchedumbre ya innumerable, si todos los días la inteligencia no impugna el mentido arquetipo y trata de que al fin se realice el proyecto de paz y bienestar que desde la fundación, y antes de ella también, incluye a la población que a su ser pertenece. De lo que acerca del futuro de Lima se decida ahora, dependerá, en última e inapelable instancia, lo que para siempre será el país a la cabeza de la cual fue colocada<sup>2</sup>.

El área geográfica de Lima sigue siendo la misma; geográficamente es continuidad espacial que al producirse la llegada española tenía ya el componente demográfico poblacional. No es exacto-en opinión de Raúl Porras Barrenechea- que Lima sea exclusivamente española por su origen, por su formación biológica y social y por su expresión cultural. La fundación española, forjadora perenne de mestizaje, tuvo que contar con dos factores preexistentes; el marco geográfico y el estrato cultural indígena. Ambos influyeron decisivamente en aspectos y formas de la peculiaridad de nuestro desarrollo urbano<sup>3</sup>.

La arqueología no ha aclarado todavía la extensión del cacicazgo de Lima y la importancia de los centros poblados alrededor de ella, como son Pachacámac, Ancón, Carabayllo, el Huarco, Cajamarquilla. El padre Cobo dice que había tres pueblos incaicos, grandes en la región Lima, de diez mil familias cada uno: Carabayllo en el valle del río Chillón; Maranga, huaca célebre y lugar arqueológico y el pueblo de Surco o Armatambo en las faldas del Morro Solar, el centro urbano más calificado de la región limeña. Dice el padre Calancha "Desde Limatambo a Maranga había una serie de enterramientos y casas o palacios, uno del rey Inca-la huaca de Mateo Salado- otro del cacique del pueblo y los demás de caciques ricos.

Junto al río Rímac, a la banda del sur, había un lugarejo o tambo, en el mismo sitio que hoy ocupan la plaza y casas reales, que pertenecía, como las tierras colindantes, al cacique de Lima. Este lugar fue escogido por Pizarro para asiento de la ciudad, *«por hallarlo ya proveído de agua, leña y otras cosas necesarias a una República y lo otro porque conjeturaba que sería más sano»*. La provisión de agua y su distribución por canales por el valle, es uno de los motivos determinantes de la elección del sitio de la ciudad. Las acequias juegan un papel decisivo.

Al fundarse la ciudad española, el cacique de Lima era Taulichusco, señor principal del valle en tiempo de Huayna Cápac y cuando entraron los españoles. Taulichusco, según los testigos indios, era yanacona y criado de Mama Vilo, mujer de Huayna Cápac y proveía los tributos que se enviaban al Inca y lo que éste mandaba. Un hermano de Taulichusco, llamado Caxapaxa era también criado de Huayna Cápac y andaba siempre con el inca en la corte. Taulichusco, que alcanzó a recibir a Pizarro, en los últimos años no gobernaba por ser viejo, y ejercía el curacazgo su hijo Guachinamo que se presentaba siempre ante los españoles con gran servicio de indios. A Guachinamo le sucedió su hermano don Gonzalo que vivía en el pueblo de la Magdalena, que sustituyó a Limatambo, para alejar a los indios de sus idolatrías. En esa época, según las mismas referencias de Porras Barrenechea, los indios del cacicazgo, que habían sido más de dos mil, se habían dispersado: unos se habían hecho *yanaconas* de los españoles en la ciudad, otros habían huido o se habían *«desnaturado»* de su tierra o se habían entregado *«como vagamundos»* a las borracheras. La mayor parte de las tierras y pastos que pertenecían al cacique, le habían sido arrebatados y los indios estaban reducidos. La raíz india de Lima está, pues, en el caserío de Limatambo y Maranga, regido por el Curaca Taulichusco. De él recibe la ciudad hispánica la lección geográfica del valle yunga, el paisaje de la *huaca* destacando sobre el horizonte marino; la experiencia vital india, expresada en las ace-



quias, triunfo de una técnica agrícola avezada a luchar contra el desierto; el cuadro doméstico de plantas y animales, que el aluvión español modificará sustancialmente; algunas formas de edificación que podrían normar una arquitectura del arenal peruano y el nombre de Lima que venció con su entraña quechua inarrancable, a la denominación barroca de Ciudad de los Reyes.

En efecto, Lima no debe su nombre a una derivación de Rímac, nombre del "río hablador" sino al nombre de un pueblo muy pobre en su época que según el cronista Santa Cruz Pachacuti Yamqui estaba habitado por los *limacyungas* que fueron conquistados por Pachacútec al retorno de su campaña contra los chancas. Esta es una de las tantas evidencias que recopila Juan José Vega en su relato "*Cuando Lima se llamaba Lima*". Lima fue edificada sobre los predios del sabio y pacífico jefe Inca Taulichusco; quien ostentaba el cargo de «Cacique del Rímac». Sobre su palacio nativo, Pizarro diseñó su *Plaza Mayor*, nombre que vino a recuperar, luego de usar por mucho tiempo el de *Plaza de Armas*. Luego, Diego de Agüero trazaría, por orden del conquistador, su famoso «Dameró», conformado de 13 por 9 manzanas; cada una de las cuales se subdividía en 4 solares de igual dimensión cada uno. El «Dameró de Pizarro», sirvió después como modelo para diseñar las ciudades de Concepción en Chile y Buenos Aires, en Argentina.

Fueron 117 manzanas construidas en un superficie de 214 hectáreas, donde se estima que los primeros pobladores fueron solamente 70 españoles. Lima fue creciendo a partir de la Plaza Mayor y en el primer censo realizado en 1599 por orden del Virrey don Luis de Velasco, se registra una población de 14,262 habitantes. Años más tarde, en 1614, durante el gobierno del Virrey Marqués de Montesclaros, se encontró un incremento en la población hasta 26,441 censados; de los cuales 40% eran españoles, 39% negros, 10% clérigos, 8% indios y 3% mulatos o mestizos. En 1685 el Rey de España ordena el amurallamiento de la ciudad, obra que demoró

tres años en su edificación. Dicha muralla tuvo 14,000 varas distanciadas en trechos iguales por 34 baluartes. Todavía quedan algunos vestigios de esta edificación, entre Monserrate y Cinco esquinas. En 1790 se inició la distribución del agua por medio de tuberías. En 1852 se comenzaron las obras para construir el Mercado de Abastos de Lima. En 1855, se instaló el telégrafo eléctrico provisional entre Lima y Callao. En 1856, se iniciaron los trabajos de construcción del ferrocarril de Lima a Chorrillos, culminándose dos años más tarde. En 1857, se inauguró el sistema de alumbrado de gas.

Entre 1868 y 1870, se planifica mejor la expansión urbana de Lima y se construyen calles y avenidas más amplias. Se llaman a muchas de sus arterias Jirones y se bautizan con nombres pintorescos, aun quedan frescos los recuerdos de nombres nacidos de la creatividad criolla de los limeños. Por ejemplo, *la Calle Mata Siete*, en el barrio de Malambo en el Rímac que dicen tomó su nombre luego que una fornida morena degollara a siete facinerosos que querían aprovecharse de ella. La calle «Siete Jeringas»; debido a que una persona residente en esa calle, no podía defecar debido a una oclusión intestinal. La comadre encargada de poner los enemas o lavativas, dijo que éstas no surtieron efecto hasta la séptima, dando lugar al nominal bautizo. Dicen que Rosa Flores de Oliva, nuestra Santa Rosa y San Martín de Porres transitaban mucho por la calle de San Andrés hoy octava cuadra, del Jirón Huallaga. Antes funcionó por allí el primer Hospital para indigentes, al que estos santos acudían para ayudar espiritualmente a los necesitados.

Sin embargo, tal como lo señala Sebastián Salazar Bondy la ruptura histórica que recae sobre las poblaciones que ocuparon y ocupan la misma área geográfica, no siempre es continuidad étnica y cultural. Las poblaciones originarias de Lima, prácticamente han sido diezmadas son limitadísimas las comunidades campesinas de costa que llevan por lo menos, sus nombres originarios y que aun luchan por lograr el reco-



nocimiento efectivo de sus títulos históricos. Salazar Bondy, sobre el particular informa que *"Hace 427 años que Lima fue fundada, sin embargo, en el lugar, donde está emplazada, vivían esos hombres cuyos restos han sido desenterrados de los cementerios de Huallamarca o Armatambo, a quienes muy pocos osan llamar limeños. Pues tal privilegio sólo se concede a los que nacieron en la ciudad dibujada un cálido día de enero por la espada de Francisco Pizarro. Del Rimac, del río que habla, únicamente quedó el mitigado nombre; de los caciques, la débil memoria anterior a la celebridad; de los templos, palacios y necrópolis, las ruinas que la unión de unos cuantos hoy restaura; de su arte, cántaros y telas que la exquisitez coleccionista fomenta"*<sup>4</sup>.

Finalmente es importante acotar que los títulos y denominaciones recibidos por Lima han tenido un efecto encubridor respecto de la realidad social y dramática del país: *"A Lima le ha sido prodigada toda clase de elogios. Insoportables adjetivos de encomio han autorizado aún sus defectos, inventándosele así un reverberante abolengo que obceca la indiferencia con que tantas veces rehuyó la cita con el dramático país que fue incapaz de presidir con justicia. En la Pericholi-cuya humanidad ha desaparecido tras una espesa bruma de buena, mala y pésima literatura- se ha incorporado toda su personalidad, con prescindencia del pueblo que lejos del holgorio y la pereza hastiada pugnó a lo largo de cuatro siglos por asumir su protagónico papel en el diálogo histórico. No obstante aquí en Lima, como romeros de todo el Perú, las provincias se han unido y, gracias a su presencia frecuentemente desgarradora reproducen ahora en multicolor imagen urbana el duelo de la nación: su abisal escisión en dos contrarias fortunas, en dos bandos opuestos y, se diría, enemigos"*<sup>5</sup>.

Lima aún sigue siendo la utopía de muchos peruanos que no advierten la existencia de políticas públicas complementarias a la implementación de la política de descentralización en marcha. Reclaman la implementación

de políticas de desarrollo económico y social integral de sus regiones.

En las páginas siguientes estudiamos las causas y efectos de orden jurídico de la problemática de la posesión predial informal en Lima no hacen sino expresar la presencia frecuentemente desgarradora que reproduce el duelo de la nación.

## 8.2. Inicio del proceso de urbanización.

Hasta 1820, más o menos, la fisonomía de la capital no tuvo cambios de importancia, salvo la construcción de algunos edificios aislados<sup>6</sup>. Desde fines del siglo XIX comenzó a esbozarse un creciente desarrollo urbano. Este proceso tiene como principales causas el aumento natural de la población y también de la corriente emigratoria del campo a la ciudad y de la provincia a la capital. En la capital comenzó a tomar mayor impulso, a partir de 1918, un tímido progreso industrial, a lo que se agregó como fuerza de atracción entre 1920 y 1930, la apertura de nuevas zonas de residencia y trabajo. Se sumaron a dichos factores, el sistemático impulso de una política vial y la mejora de las comunicaciones aéreas después de 1933 que prosiguieron y desarrollaron un proceso iniciado en el oncenio de Leguía. En los años posteriores a la segunda guerra mundial todas estas circunstancias llegaron a acelerarse notoriamente, en especial el progreso de las industrias y de los transportes y el incesante avance de las urbanizaciones y de la vialidad. La migración interna del campo a la ciudad y de la zona andina a la costera, tomo en los años siguientes caracteres aluviónicos en Lima.

A lo largo del siglo XIX se suceden cuatro etapas en la historia de Lima. En el gobierno del presidente José Balta Lima crece con la destrucción de las murallas y el surgimiento del Parque de la Exposición. El presidente Piérola inicia la transformación contemporánea en 1895. Pero este proceso alcanza vertiginoso ritmo a partir de 1920. Hasta entonces la ciudad terminaba por



el sur en las cuadras cercanas al Paseo Colón. Se inicia así un vertiginoso ensanche en los barrios residenciales que se ubican en las zonas periféricas así como también en las áreas industriales y en los sectores históricos donde surgen a veces irreverentemente calles nuevas, casas y avenidas, a veces sin belleza arquitectónica para destrozar, aun en su centro mismo, la fisonomía tradicional de la ciudad de los virreyes. Así como los ferrocarriles necesitaron vías de acceso a la urbe y estaciones dentro de ella, los automóviles provocaron un cambio en el afirmado y en el ancho de las calzadas; los tranvías, el alumbrado eléctrico (como antes el de gas), los edificios de hormigón y los nuevos tipos de construcciones de utilidad pública (mercados, industrias, galerías comerciales) influyeron de modo decisivo en el curso del urbanismo. Surge igualmente, a partir de 1920, más o menos, un mayor desnivel entre las comodidades y servicios que ofrece Lima y los de las ciudades de provincias. El terremoto de 1940 produjo las primeras barriadas en Lima y Callao. A partir de 1946, más o menos comenzó, en contraste con el lujo de determinados distritos y sectores, el incremento acelerado de esas urbanizaciones clandestinas, de bajísimo nivel de vida, expresión del ruralismo serrano fugado a la capital en ruda contradicción con las comodidades de los sectores favorecidos por la fortuna<sup>9</sup>.

El crecimiento de la ciudad de Lima a partir de la segunda década del siglo pasado, está marcado por el sello de la informalidad. El desarrollo de barrios residenciales sobre terrenos de antiguas haciendas, por empresas formales, se produjo sin cumplir las disposiciones legales de crecimiento urbano; así surgieron y se desarrollaron los distritos de Lince en 1921, Jesús María en 1923, Magdalena Vieja en 1942 y San Isidro en 1926. *"antes de que empezara la marea migratoria, las mismas empresas formales se dedicaron a desarrollar vecindarios dirigidos a las clases populares (...) comenzaron a surgir de esa manera las nuevas urbanizaciones de Chorrillos en 1926, Manzanilla y Chacra Colorado en 1928 y el Rimac-en la zona de Las Ca-*

*bezas- en 1929, entre otras. Esto quiere decir que ya los barrios populares organizados por los propios formales se desarrollaban tan informalmente como luego lo harían Comas, Ciudad de Dios, Villa María del Triunfo o Las Flores."*

Mediante ordenanza de fecha 21 de junio de 1915, expedida por la Municipalidad Provincial de Lima, se obliga a recabar la licencia previa para urbanizar y se prohíbe vender lotes en urbanizaciones donde no se hubieran ejecutado obras de infraestructura básica. Ante la ineficacia de la ordenanza referida, con fecha 6 de octubre de 1922, el Presidente Augusto B. Leguía expide un decreto por el que se reitera la obligatoriedad de ejecutar las obras antes de vender los terrenos.

En 1924 se promulga el primer Reglamento de Urbanizaciones de nuestra historia en el que se intenta sistematizar la reglamentación urbana existente y darle vigencia efectiva. Sin embargo, cuatro años después, en marzo de 1928 se aprueba la Ley N° 6159, por la que se insiste en la obligación de ejecutar obras antes de vender; se dispuso *"Artículo 1°.- Nadie podrá en el territorio de la República, habilitar zonas o áreas urbanas sin llenar previamente los requerimientos exigidos por los reglamentos pertinentes sobre obras sanitarias, de higiene y ornato público y las relativas a las facilidades del tráfico."* Al mes siguiente del mismo año se promulga la Ley N° 6186 por la que se ordena la intervención del Gobierno en: *"La implantación de tuberías de agua potable en las calles de toda zona urbanizada en formación o en urbanizaciones ubicadas en los alrededores de las poblaciones de la República"*; en la pavimentación de calles, y en el cobro del costo de tales obras.

Sobre el proceso de urbanización, José Carlos Mariátegui explica que las urbanizaciones trazan ya en el papel, la superficie de una urbe de al menos un millón de habitantes y que la falta de un censo no permite conocer con exactitud, el crecimiento demográfico de Lima. El censo de 1920 fijaba en 228,740 el número de habi-



tantes de Lima. En ese entonces, el crecimiento de la superficie de Lima superaba ampliamente el crecimiento de la población. El proceso de urbanización avanzaba por su propia cuenta<sup>8</sup>.

Las normas dictadas en este periodo revelan la creciente preocupación estatal por el problema, pero también la ineficacia de las medidas adoptadas para enfrentarlo. Ante el fracaso de las decisiones municipales y gubernamentales, con fecha 30 de setiembre de 1931, se dicta el Decreto Supremo por el cual el gobierno declara áreas rústicas todas las zonas en las que no se ejecutaron las obras de habilitación urbana; así fueron declaradas zonas rústicas: San Isidro, Jesús María, Chacra Colorada y Manzanilla, e inexistentes las construcciones levantadas sobre ellas. Esta decisión gubernamental tampoco produjo consecuencias mayores. En suma, este primer *round* entre la informalidad emergente y el Gobierno representa el primer fracaso oficial.

Podría afirmarse, que este triunfo de la informalidad es el triunfo de los grupos de poder, de empresarios formales con influencia política que negociaron con las autoridades encargadas de velar por la aplicación de las normas dictadas, la urbanización de las zonas residenciales. *"No importaba mayormente lo que la ley o el reglamento dijeran, sino lo que resultaba del acuerdo entre los funcionarios y los empresarios formales interesados en desarrollar los vecindarios. El acuerdo se convertía, a fin de cuentas, en la nueva ley entre las partes."*<sup>9</sup>

### 8.3. PRIMER RECONOCIMIENTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS.

Se produjo en 1932 la primera reubicación cuando una crecida del río Rímac arrasó y dañificó una parte considerable del asentamiento humano Cantagallo, ubicado en la zona a partir de 1915. El gobierno del comandante Sánchez Cerro aceptó reubicar temporalmente a los damnificados a una zona cercana al Cerro San Cristóbal, en el distrito del Rímac, la zona fue bautizada como Leticia. *"Fue esta la primera vez que*

*el Estado les reconoció a los habitantes de los asentamientos informales derechos adquiridos, susceptibles de cautela y aún de reposición con cargo al patrimonio estatal."*<sup>10</sup> Leticia constituye un hito importante en la historia de la formación de las barriadas, puesto que representa la primera barriada del país que surge con apoyo directo del gobierno<sup>11</sup>.

### 8.4. Crecimiento de las barriadas.

El incremento progresivo de las invasiones se produce a partir de 1940 a causa de la migración masiva y el terremoto ocurrido en dicho año, además este avance se explica por la postura política de determinados grupos políticos que vieron en los asentamientos informales un importante botín electoral. Primero el APRA, después el general Manuel A. Odría y finalmente el político, empresario y periodista Pedro G. Beltrán convirtieron a los asentamientos informales y a sus pobladores en actores importantes de la sociedad urbana. Desde entonces ningún gobierno ni partido político ha podido prescindir de ellos<sup>12</sup>.

La inauguración del mercado mayorista de la Parada en 1945, desencadena una nueva ola de barriadas que comienza en 1946 con la invasión de las laderas del cerro San Cosme, seguida después por la de San Pedro, y en 1947 por la de El Agustino. Estas invasiones violentas y masivas fueron duramente reprimidas en un primer momento, pero debido a la reacción popular, el Ministro de Gobierno Manuel A. Odría tuvo que ordenar la retirada de las tropas<sup>13</sup>.

Informa Driant Claude-Driant que "A partir de la segunda mitad de los años 40 las barriadas conocen dos ubicaciones preferenciales: los cerros que bordean el centro de la ciudad al noreste y las márgenes del Rímac, al este. Es claro que en esta elección dos variables han sido determinantes: el bajo valor de los terrenos y la proximidad a zonas de actividad<sup>14</sup>. En la década de los cincuenta debido a la existencia de grandes extensiones de terrenos eriazos



ubicados en la periferia del casco urbano, se acentúa la tendencia a la formación de barriadas en la parte norte de la ciudad, denominada *Las Pampas de Comas*, a lo largo de la carretera a Canta, y en menor medida en la parte sur y este de la ciudad, es decir a lo largo de la carretera a Atocongo (*Ciudad de Dios*) y de las faldas de los cerros de La Victoria, El Agustino y el Rimac, así como de las márgenes del río Rimac.

La segunda etapa del crecimiento de las barriadas según Jean Claude Driant, comienza simbólicamente en diciembre de 1954, con la invasión de un vasto arenal al sur, fuera del perímetro urbanizado y lejos de cualquier actividad económica, sin ser perturbados por la policía. Se trata de ciudad de Dios<sup>15</sup>. De este modo se da inicio a un proceso que años después se tornaría masivo y organizado.

Al término de esta década se produce un fuerte crecimiento de las barriadas, se consolida el movimiento que conduce a la expansión en los conos norte y sur de Lima.

### 5. Ley de barriadas.

El año 1956, Manuel Prado Ugarteche, al asumir la Presidencia de la República, ante el crecimiento desbordante de las barriadas y la preocupación de la Iglesia Católica instala una Comisión para investigar el problema de la vivienda y la agricultura. De este modo, a principios de octubre de 1956, la Comisión para la reforma agraria y la vivienda creada por Decreto Supremo del 10 de agosto de 1956, encarga al arquitecto Adolfo Córdova la ejecución de un estudio destinado a evaluar las necesidades de vivienda del país y al antropólogo José Matos Mar, el estudio de 56 barriadas de Lima que concentraba a una población de 119,886 habitantes, que representaba el 10% de la población de Lima Metropolitana. A raíz del informe de esta Comisión el Gobierno crea la Oficina de Asistencia Técnica de la Vivienda (OATV) dependiente del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, mediante Decreto

Supremo del 11 de julio de 1957<sup>16</sup>.

Este es el punto de partida de una acción planificada desde una posición gubernamental respecto al problema de la vivienda, sin embargo este intento fracasa. A este periodo corresponde el surgimiento del asentamiento *La Libertad* en las pampas de Comas, como producto de una reubicación dirigida por el Gobierno Central.

Es importante destacar el concepto que desde 1961 se había elaborado sobre las barriadas o barrios marginales, hoy asentamientos humanos. La ley N° 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales y aumento del capital de la Corporación Nacional de la Vivienda, de barriadas (ley de barriadas) conceptuaba a las barriadas o barrios marginales en los siguientes términos: *"Se considera barrio marginal o barriada la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se encuentre dentro de los límites de centros poblados capitales de circunscripción político, administrativa, o en sus respectivas áreas suburbanas o aledañas, en las que, por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados, se hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo dicha zona en conjunto de uno o más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc."*

### 6. Prohibición para formar barrios marginales

Sin embargo, debido a las invasiones masivas de tierras eriazas ocurridas a fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, situación que se torna insostenible, el gobierno de Manuel Prado Ugarteche, el 10 de febrero de 1961, dicta la ley 13517 por la cual prohíbe las invasiones y por consiguiente la formación de barrios marginales; textualmente dispuso lo siguiente: *"Prohibase la formación de barrios*



*marginales. Los que no obstante esta prohibición intentaren formarse o se formaren después de la promulgación de esta ley, no se hubiesen constituido con posterioridad al 20 de setiembre de 1960, quedan excluidos de los beneficios que esta ley concede sólo para los barrios marginales preexistentes."*

Para complementar esta decisión política se encarga a la Corporación Nacional de Vivienda no sólo la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o Barriadas existentes sino que también se le faculta autorizar la formación de urbanizaciones populares de interés social, con este fin se dispuso que *"La Corporación elaborará planes y proyectos para la formación de urbanizaciones del tipo mencionado, dentro de las áreas que el Estado reserve o adquiera con ese objeto..."*

Con el objetivo propuesto se dispuso: *artículo 1º "Declárase de necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o Barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional. El proceso con tendencias a transformar barrios marginales en urbanizaciones populares de interés social se regirá por las disposiciones de esta ley orgánica, cuya aplicación y ejecución se encomienda a la Corporación Nacional de Vivienda creada por la Ley Nº 10722."*

### **8.7. La Junta Nacional de la Vivienda.**

Fue creada por Decreto Ley Nº 14390 del 31 de enero de 1963, a través de la fusión de la Corporación Nacional de la Vivienda con el Instituto Nacional de la Vivienda, ocasión en la que también se crea el Banco Nacional de la Vivienda. Fue esta una decisión política del Gobierno Militar de ese entonces.

Las atribuciones asignadas a la Junta Nacional de Vivienda, contenidas en el artículo 3º del Decreto Ley Nº 14390 del 30 de enero de 1963, fueron amplias y cubrían todas las posibles acciones y variables relacionadas con el

problema de la vivienda. En el gobierno de Fernando Belaúnde Terry, la Junta Nacional de la Vivienda destinaba la mayor parte de sus inversiones a los sectores medios y altos como los conjuntos residenciales de San Felipe y Santa Cruz; en tanto que en las barriadas sólo realizaba trabajos de empadronamiento y la elaboración de planos de lotización de los terrenos invadidos. Como era de esperarse; en tal contexto se intensifica la ocupación masiva y organizada de terrenos eriazos, llegando a 70 el número de barriadas formadas entre 1963 y 1968 situación que llevó al gobierno a crear la Dirección de Barrios Marginales que, sin embargo, limitó su accionar a actividades asistencialistas y no al saneamiento físico y legal de los barrios marginales, hoy llamados asentamientos humanos, como ya se dijo, el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, en el sector vivienda, priorizó la construcción de viviendas en conjuntos residenciales y en unidades vecinales.

### **8.8. Proyecto político corporativo.**

Durante el gobierno militar del General Juan Velasco Alvarado luego de algunas acciones represivas contra el movimiento de pobladores, cambia su política e implementa un nuevo tipo de proyecto político organizativo corporativo destinado a canalizar el movimiento obrero y popular. En este periodo surgen 128 barriadas, se producen las grandes invasiones masivas como las invasiones de Pamplona en 1971 y Vicentelo Bajo que dieron lugar a la formación de Villa El Salvador con cerca de 150,000 habitantes, en el distrito de Villa María del Triunfo; Huáscar, con 25,000 habitantes en el distrito de San Juan de Lurigancho.

Entre las medidas legislativas dictadas en este periodo merecen ser citadas las siguientes:

- El Decreto Ley 17528, en cuyo artículo 8º se encarga al Ministerio de Vivienda dictar las medidas que aseguren el abaratamiento de la tierra y las viviendas y promover proyectos de renovación y rehabilitación urbana, orientados



a la erradicación de tugurios y barrios decadentes.

- El Decreto Ley N° 17532, el 25 de marzo de 1969 por el cual se crea el Ministerio de Vivienda y el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes para luego pasar a denominarse Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes. Informa Gustavo Ríofrío que *"estaba de moda la teoría de la marginalidad en su primera versión que planteaba que los habitantes de estos barrios eran gente marginada de la sociedad ignorando que estaban integrados a ella, pero como explotados y que la única marginalidad de la que cabría hablar es la física"*<sup>17</sup> dentro de esta orientación se señaló que *"La Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes tiene objetivos integrales con el fin de alcanzar la promoción del hombre, la familia y la comunidad de los pueblos jóvenes, de manera de incorporarlos en forma efectiva al proceso de desarrollo socioeconómico del país."*

Con esta ley se da inicio al uso del término *"Pueblo Joven"* dejándose de lado la denominación de *"barriada"*.

- El Decreto Ley 17803, mediante el cual se amplían los alcances de la Ley N° 9125, en consecuencia se instituye la figura de la expropiación forzosa por ensanche y/o acondicionamiento de poblaciones; entendiéndose por ensanche poblacional su expansión mediante la habilitación de terrenos rústicos y eriazos para fines urbanos; y como acondicionamiento de poblaciones, la regularización mejoramiento y renovación de núcleos urbanos ya existentes y la construcción de viviendas y obras para desarrollo urbano. En esta norma se señala que la expropiación forzosa de predios, tendrá lugar exclusivamente para construir núcleos de vivienda de tipo económico y sus respectivos servicios comunales para erradicar tugurios, y para ejecutar las obras que sean necesarias para el adecuado desarrollo de las poblaciones.

- Por Decreto Ley N° 18157, se precisan los alcances del Decreto Ley N° 17803 y se declara de utilidad pública y de preferente interés nacional la construcción de viviendas de tipo económico y la realización de programas de rehabilitación de renovación urbana y de las obras que sean necesarias para el adecuado ensanche y /o acondicionamiento de poblaciones, mediante la participación del Sector Privado y del Estado.

- Posteriormente el Gobierno crea el SINAMOS mediante el Decreto Ley N° 18896 con la finalidad de obtener una base social de apoyo controlado por el Estado, los organismos estatales hasta ese entonces vinculados al tema de la vivienda pasan a formar parte de SINAMOS, no obstante los esfuerzos de esta entidad, y del gobierno por encontrar alternativas planificadas y programadas, las invasiones continuaron.

- El gobierno endurece su posición frente a las invasiones y promulga el Decreto Ley N° 20066 del 26 de junio de 1973 extendiendo los alcances del Decreto Ley N° 14495 respecto a la penalización de las invasiones de terrenos privados y fiscales, sancionando a los infractores con pena de cárcel: *"Quienes organicen, fomenten, dirijan o propicien invasiones de terrenos en áreas urbanas o de expansión urbana, de propiedad estatal o privada, son autores intelectuales del delito de usurpación y se les reprimirá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257° del Código Penal."*

Nada de esto sin embargo, frenó las invasiones pues éstas tienen su propia dinámica y obedecen a causas socio-políticas más profundas, produciéndose el desborde de las organizaciones vecinales<sup>18</sup>. En el gobierno de Francisco Morales Bermúdez continuó la desactivación de SINAMOS debido al fracaso en su propósito de ejercer control corporativo sobre la población necesitada de vivienda.



### 8.9. Fracaso del gobierno militar y traslado de competencias.

El General Francisco Morales Bermúdez en 1976 anuncia la creación de la Oficina de Participación de Pueblos Jóvenes que finalmente sólo quedó en proyecto. El gobierno de Morales Bermúdez se caracterizó por la dura represión a las organizaciones barriales las cuales se ven obligadas a organizarse, así se forma el Comité de Coordinación y Lucha Barrial, la Asociación de Urbanizaciones Populares, la Confederación Nacional de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares del Perú, entre otras.

Finalmente, como reconocimiento de su fracaso, el 28 de julio de 1978, el General Morales Bermúdez dicta el Decreto Ley N° 22250, Ley de Municipalidades, por el cual se dispone la transferencia de las competencias sobre el problema de los Asentamientos Humanos, a las Municipalidades.

### 8.10. Municipalización del problema.

El segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry busca consolidar a los gobiernos locales, con este fin se promulga el Decreto Legislativo N° 051, Ley Orgánica de Municipalidades. La competencia sobre el saneamiento físico-legal de los Asentamientos Humanos ya en el ámbito municipal significaba un gran desafío para los conductores de los Gobiernos Locales y para el Gobierno Central en concordancia con los lineamientos normativos del Texto Constitucional de 1979.

No obstante, luego de producida la transferencia de personal y funciones del Ministerio de Vivienda a la Municipalidad de Lima, la Dirección de Asentamientos Humanos no imprimió a sus acciones la dinámica que las circunstancias exigían, de modo tal que el incremento de las invasiones desbordó sus posibilidades de atención.

Con la elección de Alfonso Barrantes Lingán al frente de la Municipalidad provincial de Lima,

se crea la Comisión de Asentamientos Humanos para hacer frente el problema del suelo y la vivienda. En este periodo, el 15 de julio de 1984 se produce la invasión de Huaycán, por acción de aproximadamente 10,000 familias. El plan diseñado por la municipalidad de Lima para construir una ciudad modelo en dicha zona, fue desbordado por la ausencia de financiamiento y las invasiones producidas.

Entre 1980 y 1985 según datos del INEI, la Municipalidad de Lima reconoció un total de 203 Asentamientos Humanos. El Banco de Materiales fue uno de los programas implementados en ese periodo, para prestar ladrillos, cemento, varillas de fierro y demás materiales de construcción de viviendas para los sectores más pobres.

En el periodo 1985-1990 las invasiones de terrenos se multiplicaron, la Municipalidad de Lima reconoció a 389 Asentamientos Humanos Marginales<sup>19</sup>, en un contexto de grave crisis económica, acentuación de la violencia política, aumento de la pobreza, crisis de los partidos políticos y auge del movimiento de pobladores.

El 03 de junio de 1986 el gobierno promulga la Ley N° 24513 y dispone "*Declárase de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, con el propósito de remodelar los centros poblados en todo el territorio nacional, efectuar el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes; que incluye la elaboración de los planos perimétricos, de trazado y lotización y sus correspondientes memorias descriptivas, el padrón y el otorgamiento de títulos individuales de propiedad a las familias ocupantes...*"

Esta ley introduce determinados parámetros para el reconocimiento de los pueblos jóvenes o la imposibilidad del mismo. Así, se señala que sólo se reconocerá como pueblo joven a los que hubieran solicitado su reconocimiento como tal hasta el 14 de abril de 1986, pero igualmente se precisa que en ningún caso podrán ser objeto de



este ley los ubicados en zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la nación; los ubicados en zonas de riesgo, los de uso público y los utilizados o reservados para servicios públicos, entre otros criterios.

Empero, merece especial atención el artículo 4º de la ley en referencia, mediante el cual se dispone que *"Tratándose de pueblos jóvenes a los que se refiere el artículo 2, asentados en terrenos de propiedad privada, autorizase la expropiación de dichos terrenos. Por resolución de alcaldía se dispondrá la ejecución de la expropiación, la que estará a cargo de la Municipalidad Provincial..."* Al amparo de esta norma fueron expropiados algunos terrenos de propiedad privada, siendo uno de los más emblemáticos el caso de UPIS Huáscar<sup>20</sup>.

### 8.11. Nueva injerencia del Gobierno Nacional: nace COFOPRI.

El año 1995 el régimen del ingeniero Alberto Fujimori culmina el recorrido que ya había iniciado desde 1991 respecto a la restricción y limitación de facultades municipales en el tema del saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

Dos son los móviles que pueden señalarse como causas de tal decisión: el primero de orden político y el segundo de orden institucional y de gestión. El primero puede ser examinado bajo dos orientaciones: la primera de carácter político partidario destinada a frenar el avance cada vez más creciente del Alcalde de Lima, señor Alberto Andrade Carmona, en las preferencias electorales, convirtiéndose de este modo en un peligroso rival de Alberto Fujimori respecto a su propósito reeleccionista; la segunda orientación está referida al interés político del Estado por tener mayor control social de un sector susceptible a la prédica subversiva. El móvil institucional y de gestión está relacionado con el balance negativo de las sucesivas gestiones municipales en el manejo del problema de la in-

formalidad predial inmobiliaria: la ocupación informal de terrenos de propiedad fiscal, privada y comunal se incrementaban vertiginosamente, mientras la burocracia municipal se asfixiaba esclerotizada en sus trámites dilatorios y estériles.

El fracaso de la gestión municipal en el tema en referencia, ciertamente tiene muchas explicaciones, no obstante una de las más trascendentes es la referida a las limitaciones de orden presupuestal así como la falta de capacidad de gestión.

El 26 de diciembre de 1995, el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, promulga la Ley N° 26557 por la cual se transfiere al Poder Ejecutivo las competencias y procedimientos municipales relacionados con la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana al organismo especializado a que se refiere el inciso 4) del Artículo 2 de la presente Ley y, en consecuencia, se derogan los artículos pertinentes de la Ley N° 23853<sup>21</sup>, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias. Se delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por un plazo de 120 días, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política sobre el Saneamiento Físico-Legal de Asentamientos Humanos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada mediante la reforma de las competencias, de las entidades públicas y procedimientos relacionados con la formalización de la propiedad en todas sus etapas, así como la creación de un organismo especializado encargado de diseñar y ejecutar un programa nacional de formalización que incluya la adjudicación, el reconocimiento, el saneamiento físico-legal, la titulación, la habilitación urbana y el registro de la propiedad predial de la población de menores recursos.

Bajo el amparo de la Ley antes referida, el 15 de marzo de 1996 se promulga el Decreto Legislativo 803 mediante el cual se declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de



garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del Artículo 2 y los Artículos 58 y 70 de la Constitución Política.

Se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto. Con el fin de dar fluidez a su accionar se le otorga autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera dotándole de los recursos financieros e instrumentos normativos para el cumplimiento de sus funciones.

La ejecución progresiva del Programa de formalización de la Propiedad urbana debería comprender los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a las que se refieren los Artículos 7 y 8 de la Ley N° 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI.

Para evitar toda dilación o trabas de índole administrativa se dispuso que *"Las dependencias e instancias de las municipalidades provinciales, las entidades del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, la Superintendencia de Bienes Nacionales, la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) y las demás entidades públicas que hubiesen estado dotadas de competencias vinculadas con el proceso de formalización y/o euenten con información o documentación relacionada con dicho proceso transfiriéndole a su requerimiento todo el acervo documentario del que dispongan y colaborando con las acciones que ella ejecute, bajo responsabilidad del titular del pliego"* ajusta-

*rán sus actividades a esta ley y a las directivas que dicte COFOPRI.*

#### **8.12. Creación de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal (D.S. N° 005-2001-JUS).**

Con la caída del régimen de Alberto Fujimori, se inicia una nueva etapa en el tema que nos ocupa: el retorno de las competencias sobre la informalidad predial inmobiliaria, a los gobiernos locales, con este fin se dicta el Decreto Supremo 05-2001-JUS creándose las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal.

De este modo, a las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal se les asignó las funciones y responsabilidades siguientes:

- Planificar, organizar, coordinar y, ejecutar a través de su Secretaría Técnica, en concordancia con los Planes de Desarrollo Urbano de cada localidad, el proceso de formalización de las posesiones informales hasta la inscripción de los títulos, u otros instrumentos en la oficina registral competente.
- Mantener actualizada, a través de sus Secretarías Técnicas, la base catastral correspondiente a sus localidades, la información sobre los planos perimétricos, planos de trazado y lotización y la información sobre nuevos propietarios de las posesiones informales formalizadas, y el deber de actualizar permanentemente con tal información la Base Nacional que administra COFOPRI.

La norma que comentamos, reservó para la COFOPRI las funciones y responsabilidades siguientes:

- Asumir la Secretaría Técnica, directamente o a través de sus Oficinas de Jurisdicción Ampliada. De ser el caso, COFOPRI delegará sus funciones a favor de las Municipalidades Provinciales, mediante convenio suscrito al ampa-



ro del Artículo 3 literal h) del Decreto Supremo N° 009-99-MTC.

- Transferir a las Municipalidades Provinciales, copia de la base catastral, conjuntamente con los planos perimétricos, los planos de trazo y lotización, así como la información sobre los propietarios de las posesiones informales formalizadas, en cada localidad, respecto de aquellas áreas en las que se hubiere concluido en proceso de formalización.

- Definir y supervisar permanentemente, a nivel nacional, los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de las posesiones urbanas informales, para cuyo propósito se le autorizó a emitir las normas que los procedimientos administrativos requieran.

- Brindar asistencia técnica y legal a las Municipalidades Provinciales que lo soliciten.

- Desarrollar un programa nacional de capacitación permanente y actualización del personal de las Secretarías Técnicas, en los casos que se celebren convenios.

Mediante este Decreto Supremo se constituyó la Comisión Técnica Revisora de la Normatividad y Procedimientos de Saneamiento y Titulación de Posesiones Informales, con la finalidad de desarrollar un sistema nacional integrado y descentralizado de formalización permanente de la propiedad informal. El plazo asignado para este fin fue de noventa días.

Entre los fundamentos para la creación de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal se consideró que:

- La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país, conforme al precepto contenido en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú.

- La descentralización debe concebirse ade-

más como un proceso articulado de carácter progresivo a efectos de garantizar el funcionamiento y la calidad de la acción del Estado, con respecto a los diferentes niveles de gobierno y reconocimiento de una responsabilidad compartida en temas de interés público;

- El fundamento central específico de orden constitucional es que son competencias municipales planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y efectuar los planes y programas correspondientes; así como, participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley;

- La ley orgánica de municipalidades, Ley N° 23853, vigente en ese entonces disponía que las municipalidades son competentes en materia de acondicionamiento territorial, formulación, aprobación y supervisión de los planes de desarrollo de los asentamientos humanos, y para determinar las zonas de expansión urbana en concordancia con la zonificación y planes de desarrollo urbano, elaborar el catastro municipal, reglamentar, otorgar licencias y controlar las construcciones, remodelaciones y demoliciones de inmuebles en áreas urbanas. Las mismas competencias han sido reconocidas por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972

- También se consideró como uno de los fundamentos para la creación de las Comisiones de Formalización de la Propiedad que para efectos de la implementación y sostenibilidad del Programa de Formalización a cargo de COFOPRI, el Estado Peruano había concertado una operación de endeudamiento con el Banco Mundial, a través del Convenio de Préstamo N° 4384-PE, que viene cofinanciando el Proyecto "Derechos de Propiedad Urbana", cuya ejecución corresponde ser realizada por COFOPRI.

- Del mismo modo se estableció entre los fundamentos el reconocimiento de que COFOPRI ha ejecutado actividades para enfrentar el problema de la informalidad en los derechos de propiedad urbana, habiendo desarrolla-



do un adecuado nivel de especialización mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización, contando con el financiamiento externo necesario, lo que constituye un importante elemento de apoyo a las Municipalidades en la planificación del desarrollo urbano;

- Finalmente se consideró la conveniencia de contar con mecanismos que permitan compatibilizar los avances técnicos obtenidos en materia de formalización con la descentralización de dicha función.

### 8.13. La ley N° 27972, nueva Ley Orgánica de Municipalidades

Promulgada el 26 de mayo de 2003 desarrolla las competencias municipales sobre el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos al amparo de las normas constitucionales. El inciso 5) del artículo 9 regula como atribución del Concejo Municipal la aprobación del Plan de desarrollo de los asentamientos humanos. A su vez el inciso 1.4) del artículo 73° establece la competencia municipal respecto al saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

Sin embargo, tal como se señaló en el planteamiento del problema, la posesión predial inmobiliaria informal no está referida únicamente a los asentamientos humanos tiene otras manifestaciones tales como las urbanizaciones populares, programas de vivienda desarrollados por el Estado, los centros urbanos informales y centros poblados, respecto de los cuales la Ley Orgánica de Municipalidades no contiene regulación expresa, todo lo cual justifica la creación de un Sistema Nacional Integrado y Descentralizado de Formalización Permanente de la Propiedad Informal, tal cual es el propósito contenido en el Decreto Supremo 005-2001-JUS.

#### CONCLUSIONES:

1. Lima, geográficamente es continuidad espacial que a la llegada de los españoles tenía ya el componente demográfico poblacional. Lima no

tiene origen español. La fundación española, forjadora de mestizaje, tuvo que contar con dos factores preexistentes: el marco geográfico y el estrato cultural indígena.

2. Antes de la invasión española, en Lima existían cacicazgos de importancia y centros poblados alrededor de ella, como son Pachacámac, Ancón, Carabaylo, el Huarco, Cajamarquilla. El padre Cobo dice que había tres pueblos incaicos, grandes en la región Lima, de diez mil familias cada uno: Carabaylo en el valle del río Chillón; Maranga, huaca célebre y lugar arqueológico y el pueblo de Surco o Armatambo en las faldas del Morro Solar.

3. El sitio que hoy es ocupado por la plaza mayor, palacio de gobierno, palacio municipal, la catedral y tierras colindantes pertenecieron al cacique de Lima. Al fundarse la ciudad española, el cacique de Lima era Taulichusco, señor principal del valle en tiempo de Huayna Cápac y cuando entraron los españoles, Taulichusco, según los testigos indios, era yanacona y criado de Mama Vilo, mujer de Huayna Cápac y proveía los tributos que se enviaban al Inca y lo que éste mandaba.

4. Las tierras que pertenecían al cacique Taulichusco, y a los demás caciques y curacas que poblaban el valle de Lima fueron arrebatadas por los invasores españoles y los indios diezmados.

5. Lima no debe su nombre a una derivación de Rímac, nombre del "río hablador" sino al nombre del pueblo de los limacyungas que fueron conquistados por Pachacutec, según el cronista Santa Cruz Pachacuti Yanqui.

6. Fue Diego de Agüero quien trazaría, por orden del conquistador, su famoso «Damero», conformado de 13 por 9 manzanas; cada una de las cuales se subdividía en 4 solares de igual dimensión cada uno. El «Damero de Pizarro», sirvió después como modelo para diseñar las ciudades de Concepción en Chile y Buenos Aires, en Argentina.



7. El primer censo realizado en 1599 por orden del Virrey don Luis de Velasco, registra una población de 14,262 habitantes. Años más tarde, en 1614, durante el gobierno del Virrey Marqués de Montesclaros, se encontró un incremento en la población hasta 26,441 censados; de los cuales 40% eran españoles, 39% negros, 10% clérigos, 8% indios y 3% mulatos o mestizos.

8. En 1685 el Rey de España ordena el amurallamiento de la ciudad, obra que demoró tres años en su edificación.

9. En 1790 se inició la distribución del agua por medio de tuberías. En 1852 se comenzaron las obras para construir el Mercado de Abastos de Lima. En 1855, se instaló el telégrafo eléctrico provisional entre Lima y Callao. En 1856, se iniciaron los trabajos de construcción del ferrocarril de Lima a Chorrillos, culminándose dos años más tarde. En 1857, se inauguró el sistema de alumbrado de gas.

10. Entre 1868 y 1870, se planifica mejor la expansión urbana de Lima y se construyen calles y avenidas más amplias. Se llaman a muchas de sus arterias Jirones y se bautizan con nombres pintorescos.

11. La ruptura histórica que recae sobre las poblaciones que ocuparon y ocupan la misma área geográfica, no siempre es continuidad étnica y cultural. Las poblaciones originarias de Lima, prácticamente han sido diezmadas, son limitadísimas las comunidades campesinas de costa que llevan por lo menos, sus nombres originarios y que aun luchan por lograr el reconocimiento efectivo de sus títulos históricos.

12. En Puruchuco, Huallamarca o Armatambo fueron encontrados de hombres a quienes nadie llama limeños. Pues, como lo destaca Sebastián Salazar Bondy, tal privilegio sólo se concede a los que nacieron en la ciudad dibujada un cálido

día de enero por la espada de Francisco Pizarro. 13. Lima aún sigue siendo la utopía de muchos peruanos que no advierten la existencia de políticas públicas complementarias a la implementación de la política de descentralización en marcha. Reclaman la implementación de políticas de desarrollo económico y social integral de sus regiones.

14. La normatividad legal vigente relacionada con la formalización de la posesión informal es insuficiente y contradictoria; situación que, precisamente, obedece a la ausencia de políticas públicas de mediano y largo plazo, que por ser tales, trasciendan a los gobiernos y concilien el irrestricto respeto del derecho de las personas a la propiedad, a su libre desarrollo, bienestar, con su acceso a la vivienda.

15. Sin embargo, los factores que actualmente impiden la formalización de la propiedad no son únicamente de índole legislativa; en el problema sub-materia concurren otros factores que se engarzan con la ausencia de políticas específicas de desarrollo municipal y crecimiento ordenado de las ciudades, entre esos otros factores están comprendidas las políticas migratorias, y de desarrollo regional.

16. Las actitudes asumidas por los sucesivos gobiernos es uno de los factores importantes que no permite establecer lineamientos generales frente al problema de la informalidad predial. Los sucesivos gobierno, han considerado a dicho problema como un importantísimo bolsón electoral y un soporte social manipulable de acuerdo con los objetivos del partido gobernante. Sin embargo es posible señalar determinados comportamientos homogéneos en los gobiernos de facto.

17. Por lo general los Asentamientos Humanos, utilizando mecanismos violentos e ilegales (delito de usurpación) ocupan predominantemente áreas de propiedad pública, en segundo lugar, terrenos de propiedad privada y como una modalidad de esta última, los predios de



propiedad comunal. Esto es así, por la falta de saneamiento físico y legal de muchos predios que por mandato genérico del código civil y la constitución constituyen propiedad pública, empero el Estado como tal nunca ha ejercido control efectivo sobre los mismos ni mucho menos ha adoptado medidas preventivas destinadas a protegerlos.

18. El problema de la posesión y propiedad informal de predios no está referido únicamente a los asentamientos humanos; sin embargo es su expresión emblemática por estar ligados a la ocupación violenta de predios de propiedad pública o privada, más conocida como invasión. Entre las otras formas que adopta la propiedad y posesión informal de predios puede mencionarse las siguientes: Programas municipales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, etc.

## NOTAS

<sup>1</sup> Debido a que no pueden acogerse al Decreto Legislativo 803, que permite la formalización de posesiones asentadas hasta el 22 de marzo de 1996, ni al Decreto Supremo 021-2002-JUS, que permite la formalización de posesiones asentadas desde el 22 de marzo de 1996 hasta el 31-12-2001)

<sup>2</sup> Salazar Bondy, Sebastián: "Lima la horrible" Biblioteca ERA, pp. 9-11.

<sup>3</sup> Raúl Porras Barrenechea: "Indagaciones sobre Lima" tomado de Internet.

<sup>4</sup> Salazar Bondy, Sebastián: Ob. Cit. pp. 9- 11.

<sup>5</sup> El panorama de Lima fue cambiando a fines del siglo XVIII, cuando los inmigrantes italianos comenzaron a tener fortunas. En 1876 se contaban más de siete mil italianos en el Perú. Informes oficiales señalan que los italianos que estaban en el Perú destacaban por ser los más ricos que sus compatriotas que estaban en otros países. La colonia italiana llegó a tener tanto poder económico que en 1889 fundó el Banco Italiano. Para ese año varias haciendas de Lima ya estaban en propiedad de inmigrantes italianos. En el libro "La huella italiana en el Perú" de Manuel Zanuttelli, se indica que en 1880 la hacienda chacarilla del Estanque de surco era administrada por Giacomo Incola Orezza. En 1906, Giovanni Raviña y Luigi Cúneo eran locatarios de la hacienda Villa de Chorriños. Años antes, en 1899, las haciendas del valle de

Carabaillo, Chacra Cerro y Constanza eran trabajadas por Giuseppe Devéscovi, mientras que la familia Canevaro fundó la sociedad agrícola Caudivilla, compuesta por siete haciendas que hoy son parte de los distritos de Carabaillo y Puente Piedra. Francisco Talleri poseía la gran hacienda "El Naranjal", hoy en el distrito de Los Olivos. En el callao Tomasso Valle adquirió en 1902 la hacienda Bocanegra (según estudios de Ileana Vegas; citados por Jorge Loayza en la revista Domingo del diario La República edición del 16 de enero de 2005)

<sup>6</sup> Basadre Grohmann Jorge: "Historia de la república" Vol. 10 , pp. 4689-4690.

<sup>7</sup> De Soto Hernando: El otro sendero. Editorial El Barranco. Tercera Edición 1986. Lima-Perú, p. 36.

<sup>8</sup> Mariátegui José Carlos: "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana" pp. 217, 218.

<sup>9</sup> De Soto Hernando: Ob. Cit. p. 38.

<sup>10</sup> De Soto Hernando: Ob. Cit. P. 39.

<sup>11</sup> Matos Mar, Jose: Tomado de "La utopia urbana" de Max Meneses Rivas, p. 109.

<sup>12</sup> De Soto Hernando: Ob. Cit. P. 40.

<sup>13</sup> Claude Driant Jean: Las barriadas de lima. Historia e interpretación. DESCO. 1991. P. 47.

<sup>14</sup> Claude Driant Jean: Ob. Cit. P. 48.

<sup>15</sup> El nombre se debe precisamente a la fecha en que se produjo la invasión: el 24 de diciembre de 1954.

<sup>16</sup> Meneses Rivas, Max: Ob. cit.p.126.

<sup>17</sup> Riofrio Gustavo: " Se busca terreno para próxima barriada" DESCO 1978, p. 40.

<sup>18</sup> Información tomada de "La utopia urbana" de Max Meneses Rivas.

<sup>19</sup> Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1992.

<sup>20</sup> El proceso judicial de expropiación aún no concluye. El artículo 70, inciso 5) establecía las atribuciones de las municipalidades provinciales, distritales y delegadas para la prestación de asistencia a los pobladores de los Asentamientos Humanos respecto al saneamiento físico legal de las áreas que ocupaban. El artículo 149° regulaba la adjudicación de terrenos eriazos y ribereños. El artículo 150 normaba el tema de la regularización de Títulos en Asentamientos Humanos, estableciendo los requisitos; el artículo 151° establecía la competencia de las municipalidades provinciales para la expedición del título; el artículo 157° se refería a la adjudicación de terrenos para urbanizaciones populares.; entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA .

1. SALAZAR BONDY, Sebastián: "Lima la horrible".
2. PORRAS BARRENECHEA, Raúl: "Indagaciones sobre Lima"



3. CLAUDE DRIANT, Jean: Las barriadas de lima. Historia e interpretación. DESCO. Basadre Grohmann Jorge: Historia de la república.
4. DE SOTO, Hernando: El otro sendero.
5. MARIÁTEGUI, José Carlos: Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana.
6. MENESES RIVAS, Max: La utopía urbana.
7. CLAUDE DRIANT, Jean: Las barriadas de lima. Historia e interpretación.
8. RIOFRÍO, Gustavo: "Se busca terreno para próxima barriada.
9. RIOFRÍO, Gustavo: De invasores a invadidos.
10. MATOS MAR, José: Las barriadas de Lima 1957.
11. MATOS MAR, José: Desborde popular y crisis del Estado.
12. GOLTE, Jürgen y ADAMS, Norma: Los caballos de Troya de los invasores: Estrategias campesinas de la conquista de la gran Lima.
13. DESCO: Las ciudades en el Perú de hoy.
14. MORRIS GUERINONI, Felipe: Develando el misterio.
15. DESCO: De marginales a informales.
16. Consejo Nacional de Descentralización CND: El modelo peruano de descentralización.
17. FLORES GALINDO, Alberto: Obras completas.