



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Superintendencia  
Nacional de Bienes  
Estatales

# SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

## COMPENDIO JURISPRUDENCIAL

DIRECCION DE NORMAS Y REGISTRO  
SUBDIRECCION DE NORMAS Y CAPACITACION

**COMPENDIO JURISPRUDENCIAL SOBRE BIENES DEL ESTADO.**

Elaborado por la Subdirección de Normas y Capacitación de la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

**JOSÉ LUIS PAIRAZAMÁN TORRES**

Superintendente

**JOSÉ FELISANDRO MAS CAMUS**

Director de Normas y Registro

**JÉSSICA JANETT PERALTA POVEDA**

Subdirectora de Normas y Capacitación

**CHRISTIAN MORON VASQUEZ**

Abogado Subdirección de Normas y Capacitación

## PRESENTACIÓN

Con la promulgación de la **Ley Nº 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales**, se da origen a un conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN como ente rector.

Bajo ese panorama, la SBN se encuentra abocada a una labor de difusión normativa en aras de facilitar a los diversos operadores jurídicos una herramienta que les permita tomar decisiones acordes con la normatividad vigente sobre los actos de administración, disposición, adquisición, registro y supervisión que realizan sobre los bienes de dominio público y el patrimonio del Estado.

En este contexto, se busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Bienes Estatales y de la sociedad civil, promoviendo la transparencia en la gestión pública, en el marco del respeto del derecho de acceso a la información pública y la vigilancia ciudadana en la correcta administración de los bienes estatales.

Con tal propósito, y considerando la importancia del marco normativo, la SBN pone a disposición de los funcionarios y servidores públicos, y de la ciudadanía en general el presente compendio normativo sobre Marco General e Inmuebles, sus normas complementarias y directivas correspondientes.

Finalmente, cabe anotar que se vienen realizando talleres de capacitación a nivel nacional como parte del proceso de modernización del Estado y en apoyo y fortalecimiento al proceso de descentralización, lo cual a su vez permitirá contribuir al fortalecimiento de la democracia, considerada como un espacio idóneo para la satisfacción de las necesidades e intereses de las personas y la eficaz garantía de sus derechos.

**Dr. José Luis Pairazamán Torres**  
SUPERINTENDENTE  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

# ÍNDICE

## TRIBUNAL REGISTRAL

- 01. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**  
**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO REALIZADO POR EL GOBIERNO LOCAL.-** Conforme a lo señalado por el artículo 43 del D.S. N° 007-2008-VIVIENDA, en caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación será efectuada por éstos, conforme a la normatividad vigente. Una vez concluida la desafectación, el Gobierno Local podrá solicitar el bien al gobierno regional o a la SBN, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. La desafectación se inscribe en el Registro de Predios a favor del Estado, por el sólo mérito de la Resolución que así lo declara.....10
- 02. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**  
**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE BIEN DE DOMINIO PÚBLICO.-** De conformidad con el D.S. N° 007-2008-VIVIENDA y la Ordenanza N° 296, la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra legitimada para aprobar la inscripción de la desafectación de un predio ubicado dentro del ámbito de la provincia de Lima, o parte de él, toda vez que al tratarse de un bien de dominio público le corresponde a ella su titularidad, conservación y administración".....14
- 03. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**  
**SUMILLA: TRANSFERENCIA DE LOTE DE RECREACIÓN PÚBLICA.-** "No procede inscribir la transferencia de un lote destinado para recreación pública, salvo que se acredite su desafectación". .....20
- 04. SANEAMIENTO PREDIAL EN VIRTUD AL D.S. N° 130-2001-EF**  
**SUMILLA: SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN VIRTUD DEL D.S. N° 130-2001-EF.-** El saneamiento de la propiedad estatal en mérito al Decreto Supremo N° 130-2001-EF comprende todas las acciones destinadas a lograr en los Registros Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas. En dicho supuesto sólo resulta factible efectuar la calificación de los actos cuya inscripción se solicita, bajo los requisitos establecidos en la citada norma, no pudiendo exigirse los requisitos que ordinariamente se requieren para la inscripción de los actos solicitados. ....24
- 05. INMATRICULACIÓN DE TERRENOS ERIAZOS DEL ESTADO**  
**SUMILLA: INMATRICULACIÓN DE TERRENOS ERIAZOS AL AMPARO DEL D.S. N° 004-85-VC.-** La inmatriculación de predios declarados como eriazos, de acuerdo a lo dispuesto por el D.S. N° 004-85-VC, modificado por el D.S. N° 004-85-VC y D.S. 002-91-VC y en concordancia con la Ley N° 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades" y la Ley N° 29151, "Ley general del Sistema Nacional de Bienes Estatales", son de competencia del Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), pudiendo ser posteriormente adjudicados a favor de las Municipalidades.....31
- 06. TRANSFERENCIA INTERESTATAL DE PREDIOS**  
**SUMILLA: TRANSFERENCIA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO.-** Para la inscripción de la compraventa directa de predios de dominio privado estatal se requiere insertar en la escritura pública o adjuntar copia certificada de la resolución de aprobación de la venta del predio específico emitida por el Titular del Pliego" .....39
- 07. PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO ESTATAL**  
**PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**  
**SUMILLA: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DEL BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO.-** No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario,

evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley N° 29618 hecha por el citado profesional, dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad.....44

**08. ACLARACIÓN DE INSCRIPCIÓN DE DOMINIO A FAVOR DEL ESTADO**

**SUMILLA: INEXACTITUD REGISTRAL.-** *Procede inscribir la resolución, de la SBN que dispone la aclaración de la inscripción de dominio a favor del Estado, conforme a lo dispuesto por el D.S. N° 017-2009-VIVIENDA" .....49*

**09. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO**

**SUMILLA: INMATRICULACIÓN EN ZONA DE PLAYA DE DOMINIO RESTRINGIDO.-** *Es procedente la inmatriculación de un predio ubicado en La zona de playa de dominio restringido del Estado a favor de un privado si el derecho de este fue adquirido antes del 09.09.1997, fecha de entrada en vigencia de La Ley 26856. ....54*

**10. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO**

**SUMILLA: ÁREA DE PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO.-** *"La franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea no debe reputarse como de dominio privado sino como de dominio público. A fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en dicha área se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea" .....59*

**11. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO**

**SUMILLA: ÁREA DE PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO.-** *"El documento expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú que acredite que el predio materia de rectificación de área no se encuentra ubicado dentro del área de playa o expedido por la Superintendencia de Bienes Estatales-SBN respecto a la zona de dominio restringido, debe solicitarse cuando existen elementos razonables que evaluados de manera conjunta permitan presuponer que el predio se encuentra ubicado en las referidas zonas" .....70*

**12. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO.....82**

**SUMILLA: PREDIO UBICADO EN ZONA DE PLAYA.-** *"Corresponde exigir que se acredite que el predio materia de inscripción o independización se encuentra fuera del área de dominio público o zona de playa; por lo que, a fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en zona de playa se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea" .....82*

## **JURISPRUDENCIA PODER JUDICIAL**

**13. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

**SUMILLA: DERECHO DE PROPIEDAD.-** *"La afectación de este derecho no se encuentra manifiesto en el caso de autos, por cuanto se ha determinado que la construcción que afirma es de su propiedad, se realizó de manera clandestina sin autorización municipal y que se encuentra sobre un área asignada como vía pública, por tanto no puede alegar afectación a su propiedad cuando ha construido sobre un bien de dominio público conforme lo establece el artículo 73 de la Carta Magna" .....99*

**14. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

**SUMILLA: Bien de Dominio Público del Perú.-** *Al ser el Estado Peruano propietario del predio sub litis y encontrarse afectado en uso a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, constituye un bien de dominio público; en tal sentido, los particulares no pueden adquirir su dominio, acorde con la norma contenida en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú,*

que a la letra dice: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (...)”; salvo que los mismos sean desafectados, de la misma manera como fueron afectados.....102

#### 15. **PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO**

**SUMILLA:** “Es irrelevante sostener que al no cumplir el bien con una función o servicio público o no haberse destinado a las instituciones que la integran, pueda cambiar la condición de bien público que por mandato legal tenga el inmueble, siendo en virtud de dicha calidad que el mismo no puede ser objeto de prescripción adquisitiva” .....113

#### 16. **BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

**SUMILLA:** “En el caso de autos la Sala Civil Superior al resolver el proceso expresa que: “(...) estamos frente a dos derechos reales contrapuestos el que se encuentra registrado a favor de la demandante y el derecho que ostenta la parte demandada el mismo que se discutirá su prevalencia en la forma y vía procesal correspondiente por lo que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio”. No obstante, dicho razonamiento no es congruente con el petitorio materia de la demanda, que está referido a la nulidad del acto jurídico antes mencionado, sustentada en el hecho que contiene una causal de imposibilidad jurídica que vulnera el orden público, principalmente porque los bienes de dominio público no son susceptibles de tracto sucesivo conforme lo señala el artículo 73 de la Constitución Política del Estado” .....117

#### 17. **BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO** “La Superintendencia Nacional de Bienes estatales – SBN constituye el ente rector responsable de normar los actos de adquisición, disposición administración y supervisión de los bienes estatales de acuerdo a las normas vigente, ostentando entre sus funciones –conforme al acápite 14.2 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tramitar y aprobar la conversión de bienes de dominio público al dominio privado del Estado por la pérdida de la naturaleza o condición apropiada para su uso o servicio público (...) las instancias de mérito no contradicen el concepto de bien de dominio público, sino que analizan que la desafectación de bienes de dominio público del Estado conforme al artículo 43° del Reglamento de la Ley N° 29151, se considera en los supuestos que éste haya perdido la naturaleza, la condición apropiada para su uso público, para prestar un servicio público”. .....122

#### 18. **APORTES REGLAMENTARIOS**

**SUMILLA:** “Si bien es cierto recién con la vigencia del Reglamento de la Ley General del Sistema de Bienes estatales, aprobado por Decreto Supremo número cero cero siete – dos mil ocho / Vivienda se estableció inequívocamente la naturaleza de los aportes reglamentarios como bienes de dominio público, no es menos cierto que tal norma constitucional debe entenderse en el sentido de que los bienes de dominio público, al ser tales no son objeto del comercio, debiéndose enfocar de tal manera la naturaleza de los aportes reglamentarios en cuanto constituyen áreas que las urbanizadoras ceden al Estado a efecto de que éste realice la ejecución de los servicios públicos; es decir, los aportes reglamentarios están destinados desde su nacimiento al servicio público y por consiguiente, se pueden incluir en el género bienes de dominio público” .....125

#### 19. **APORTES REGLAMENTARIOS**

**SUMILLA:** “Por su naturaleza, los aportes reglamentarios son una especie de los bienes públicos, razón por la cual gozan de la característica de inalienabilidad” .....130

#### 20. **APORTES REGLAMENTARIOS**

**SUMILLA:** “Aportes reglamentarios pueden incorporarse al dominio privado del Estado: Los Bienes de Propiedad Estatal, los predios provenientes de aportes reglamentarios que tengan atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad, intangibilidad, reserva o características similares, podían excepcionalmente, incorporarse al dominio privado del Estado, previo procedimiento de desafectación.” .....138



- 21. ADQUISICIÓN POR PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO**  
**SUMILLA:** "Para efectos de la pretensión de prescripción adquisitiva de dominio, la posesión continua, pacífica y pública debe ser ejercida como propietario." .....147
- 22. CONCILIACIÓN**  
**SUMILLA:** "Si bien como principio general para acceder a la conciliación se requiere que la pretensión se refiera a derechos disponibles; de manera más precisa para la procedencia de la conciliación, la pretensión debe ser de libre disposición de las partes; es decir, que no se presenten restricciones de ningún tipo. Es evidente que la pretensión demandada en autos, no es de libre disposición de la demandante, pues al tratarse de un bien del Estado, tiene toda una regulación especial que debe cumplirse" .....156
- 23. COMPRA VENTA DE PREDIOS ESTATALES**  
**SUMILLA:** La "imposibilidad jurídica" a que alude el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, debe entenderse como "ilicitud", en tanto un acto es ilícito cuando es contrario al ordenamiento jurídico y viola normas imperativas, siendo que la norma constitucional (artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve) no permitía comercializar los bienes públicos como el bien objeto de los actos jurídicos cuestionados en el proceso. Por tanto, el acto jurídico de compra venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, por el cual se transfiere la propiedad del bien sub litis a favor del codemandado, así como los demás actos contenidos en los asientos registrales consignados en el petitorio de la demanda devienen en nulos.....159
- 24. EXPROPIACIÓN**  
**SUMILLA:** "La propiedad se extingue por expropiación – el actor tiene derecho a exigir se haga efectivo el justiprecio" .....166
- 25. INTERDICTO DE RECOBRAR**  
**SUMILLA:** "El interdicto de recobrar procede respecto del inmueble, así como del bien mueble inscrito, siempre que no sea de uso público. Si bien existe una perturbación a la posesión del bien inmueble, se debe analizar si se trata de un bien de uso público o no" .....168
- 26. REVERSIÓN DE DOMINIO**  
**SUMILLA:** "El demandante al haber perdido la propiedad, por efectos de la reversión a favor del Estado, no puede hacer uso del atributo del poder jurídico del derecho de propiedad que consiste en el derecho reivindicatorio. debido a la ausencia de título de propiedad resulta razonable que no pueda tener mejor derecho que otro que sí lo tiene" .....171
- 27. OPOSICIÓN**  
**SUMILLA:** "Es válido para el Estado ejercer oposición contra las inscripciones del derecho de posesión que se realicen sobre los predios de su propiedad, empleando para ello la vía prevista en el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 667, a efectos de permitirle la posibilidad el ejercicio adecuado de su derecho a la tutela jurisdiccional" .....175

## JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 28. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**  
**SUMILLA:** Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos". También se ha definido al dominio público como la "forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73° de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables" .....180

- 29. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**  
**SUMILLA:** Los bienes de dominio público del Estado son inembargables, conforme a lo regulado en el artículo 73° de la Constitución Política del Estado, cuya vigencia subsiste. ....185
- 30. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**  
**SUMILLA:** El artículo 73 de la Constitución, en modo alguno, señala que los bienes de dominio público sean intangibles, esto es, que no puedan tocarse. Tampoco garantiza, tratándose de bienes públicos como los parques metropolitanos, la extensión que éstos puedan tener. En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de "inalienables", es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno. No obstante esto, el artículo 1 de la Ley N° 26664 ha declarado, extensivamente, que los parques metropolitanos tienen, adicionalmente, el carácter de intangibles. ....189
- 31. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**  
**SUMILLA:** La desafectación, en ese sentido, no sólo comprende el supuesto de cancelación total de la finalidad pública de un bien de dominio público, para transformarla, por ejemplo, en un bien de dominio privado. También se produce cuando no perdiendo tal la condición de bien de dominio público, sin embargo, por un acto de autoridad cesa el destino o la función social que le era inherente y se le modifica por otra, que siendo igualmente pública (vgr. para la prestación de servicios públicos), sin embargo, impedirá que en ella se realicen las actividades a las que originalmente estaban orientadas (en el caso de un bien de uso público, la satisfacción de necesidades cotidianas de la población, como la utilización de calles, veredas, parques, puentes, carreteras, playas, ríos, etc). ....197
- 32. CONCESIÓN DE PREDIOS DEL ESTADO**  
**SUMILLA:** La concesión minera, tiene su origen en una facultad discrecional de la Administración, que se exterioriza mediante un acto de autoridad, por el cual se decide transferir unilateralmente a los particulares que cumplan las condiciones legales y reglamentarias de la concesión determinadas por el Estado el desarrollo de determinada actividad económica que tiene un carácter predominantemente público; este derecho al desarrollo de actividades, tales como la exploración o explotación minera, no implica la adquisición del derecho de propiedad sobre el predio concesionado; en consecuencia, la disposición de la venta por subasta pública resulta del ejercicio del derecho de propiedad que el Estado tiene sobre dicho bien. ....205
- 33. EXPROPIACIÓN**  
**SUMILLA:** "Las entidades de la Administración Pública tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad. Por consiguiente, cuando requieran expropiar bienes inmuebles deben obrar con sujeción al principio de legalidad y al derecho al debido proceso, es decir, para que el derecho de propiedad puede ser adquirido válidamente mediante el acto de expropiación se requiere que exista una ley del Congreso de la República que exprese alguno de los motivos contemplados en la Constitución para que proceda la expropiación" .....208
- 34. PROCESO COMPETENCIAL. ....216**



# TRIBUNAL REGISTRAL

## 01. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO REALIZADO POR EL GOBIERNO LOCAL.-** *Conforme a lo señalado por el artículo 43 del D.S. N° 007-2008-VIVIENDA, en caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación será efectuada por éstos, conforme a la normatividad vigente. Una vez concluida la desafectación, el Gobierno Local podrá solicitar el bien al gobierno regional o a la SBN, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. La desafectación se inscribe en el Registro de Predios a favor del Estado, por el sólo mérito de la Resolución que así lo declara.*

### **TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCIÓN N° 273-2015-SUNARP-TR-T**

Trujillo, 22 de junio de dos mil quince.

**APELANTE:** CARLOS MANUEL CABRERA ARO  
**TITULO:** 167112-2014 del 29.12.2014  
**INGRESO:** 167-2015  
**PROCEDENCIA:** ZONA REGISTRAL N° XII – SEDE AREQUIPA  
**REGISTRO:** PREDIOS DE AREQUIPA  
**ACTO:** COMPRAVENTA E INDEPENDIZACIÓN  
**SUMILLA (S):**

**DESAFECTACIÓN DE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO REALIZADO POR EL GOBIERNO LOCAL.-** *Conforme a lo señalado por el artículo 43 del D.S. N° 007-2008-VIVIENDA, en caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación será efectuada por éstos, conforme a la normatividad vigente. Una vez concluida la desafectación, el Gobierno Local podrá solicitar el bien al gobierno regional o a la SBN, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. La desafectación se inscribe en el Registro de Predios a favor del Estado, por el sólo mérito de la Resolución que así lo declara.*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

El Señor Cabrera solicitó la inscripción de la independización y compraventa del lote 4, manzana H de la urbanización San Basilio del distrito de José Luis Bustamante y Rivero (JLByR) efectuada por la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero de la provincia y departamento de Arequipa a favor de Andrea Rosario Florez Zapana.

Para el efecto presentó los siguientes documentos:

- Traslado de la escritura pública 1151 del 09.12.2014 extendida por el notario de Arequipa Miguel Angel Linares Riveros.
- Copia certificada del acuerdo de concejo n° 111-2010-MDJLByR del 12.08.2012.
- Oficio N° 009-2015-A-MDJLByR del 23.01.2015 por el cual el Alcalde del distrito JLByR solicita la independización del lote 4, manzana H de la urbanización San Basilio considerado aporte reglamentario denominado FCMP a favor de su Municipalidad.
- Copia certificada del acuerdo de consejo 061-2004-MDJLByR del 04.05.2014.

- Conjuntamente con la apelación se ha acompañado el Informe 001-20125-CAA expedido por el Colegio de Abogados de Arequipa.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

El título fue observado tres veces. En la tercera esquila, de fecha 13.03.2015, la registradora Adriana Zavaleta Zapana manifestó lo que se aprecia en la imagen que se inserta:

SEÑOR: CARLOS MANUEL CARRERA ARO

Asumiendo la calificación del presente título en la fecha la Registradora que suscribe y revisada la subsanación presentada se observa lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

Se solicita la inscripción de COMPRA VENTA CON INDEPENDIZACIÓN respecto del Lote 4, Manzana H inscrito en la ficha N° 92647 del Registro de Predios como FCMP (**Fondo de Compensación para Mantenimiento de Parques**).

### II. DEFECTOS ADVERTIDOS

2.1 Revisada la subsanación presentada se verifica que se amplía la rogatoria adjuntando el Oficio N° 009-2015-A-MDJLByRivero, solicitando la independización del terreno de aporte reglamentario FCMP a favor de la Municipalidad de JLByRivero, adjuntando además copia certificada de Acuerdo Municipal de fecha 04.05.2004 en el cual no figura el inmueble materia de inscripción, sin embargo, aparece uno con similares características pero que corresponde a un aporte para **Estudios Urbanísticos** y no un aporte para FCMP, sírvase aclarar.

2.2 Respecto del Acuerdo de Concejo de fecha 12-08-2010 presentado en copia certificada en el cual se aprobó desafectar y realizar el cambio de uso entre otros del Lote 4 de la Mza H de la Urb. San Basilio que es un aporte para FCMP, señalando que se el cambio el uso permite su transferencia dado su condición nueva de terreno privado municipal y libre disposición, autorizando la transferencia del mismo, el que ha dado lugar a la transferencia efectuada por la Municipalidad de JLByRivero a favor de Andrea Flores Zapana que es materia de calificación en el presente título, se le indica lo siguiente:

Conforme a lo dispuesto por el Art. 43 del Reglamento de la Ley N° 29151 (D.S. 007-2008-VIVIENDA) las Municipalidades pueden aprobar la desafectación administrativa de los bienes de dominio público que se encuentren directamente bajo su administración, siempre que hayan perdido la naturaleza o condición apropiada para su uso público o para prestar un servicio público, sin embargo, una vez concluido el procedimiento de desafectación, los predios desafectados pasan a la administración del Estado, representado por la SBN o por el Gobierno Regional con funciones transferidas de conformidad con la Res. Ministerial 656-2006-EF-10, por lo cual no es factible que una municipalidad declare la libre disponibilidad.

### III. DECISIÓN

El título presentado se encuentra observado de conformidad con lo señalado en el Art. 32 del TUO del RGRP y Art. 2011 del C. Civil. Arequipa, 13 de marzo del 2015

## III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:

El Señor Cabrera formuló recurso de apelación autorizado por el abogado Ailder Flores Flores. Los fundamentos de la impugnación son los siguientes:

- Con fecha 03.03.2015 presenté el oficio 009-2015-A-MDJLByR y copia certificada del Acuerdo de Concejo 061-2004-MDJLBy R con sus anexos a fin de realizar la independización conforme solicité y, además, para regularizar el tracto sucesivo.
- He realizado la subsanación de esa manera por cuanto revisado el título archivado 2005-9252 referente a la independización del lote 6, manzana G de la urbanización San Basilio que tiene la misma naturaleza del lote 4, manzana H se realizó de esa manera al tratarse de terreno que tienen iguales condiciones.
- Desde que se presentó el título se pidió la independización por lo que no se trata de una ampliación de rogatoria como se indica en la esquila.
- En el Acuerdo de Concejo 061-2004-MDJLByR se indica “Urb. San Basilio 840 aporte para FCMP” Esto quiere decir que se sumaron todos los aportes, por cuanto al ser 7 lotes de 120 m<sup>2</sup> cada uno arroja un total de 840 m<sup>2</sup>.
- Existe una errada interpretación de la naturaleza del bien materia de compraventa porque no se trata de uno de dominio público sujeto al procedimiento contenido en la Ley N° 29151.
- La compradora siguió ante la municipalidad un largo procedimiento administrativo bajo el expediente 7580 que se unió al expediente 3875 solicitando conjuntamente con otros usuarios la transferencia a título oneroso la transferencia de los terrenos que venían poseyendo.

- Mediante Acuerdo de Concejo 111-2010-MDJLByR del 12.08.2010 se acordó la desafectación y el cambio de uso de diversos lotes, entre los cuales el que es materia de inscripción así como se autorizó la transferencia a título oneroso.
- Los bienes que conforman el FCMP (Fondo de Compensación para Mantenimiento de Parques) son bienes de dominio privado de la municipalidad y de libre disponibilidad, susceptibles de ser transferidos.

#### IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:

La partida vinculada con la rogatoria es la 01118409 del Registro de Predios de Arequipa donde corre inscrita la urbanización San Basilio del distrito de José Luis Bustamante y Rivero, provincia y departamento de Arequipa.

En el asiento D0001 anteriores a la independización (asiento D0006 de la Ficha 92647) obra: **CARGA.-** Por el plazo de 10 años para ejecutar las obras de urbanismo de la habilitación con construcción simultánea de vivienda inscrito en el asiento 3 del rubro b) de la Ficha 92647. Se procede a realizar la presente inscripción por no haberse realizado en su oportunidad tal como se aprecia en el Legajo E-00351429-2000 y al amparo del artículo 165 del RGRP.

#### V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:

Interviene como ponente el vocal (s) Tito Augusto Torres Sánchez

Estando a lo expuesto, a criterio de la Sala la controversia es la siguiente:

- ¿Es factible realizar la independización solicitada?
- ¿Es procedente la inscripción de la transferencia realizada?

#### VI. ANÁLISIS:

1. Se solicitó la inscripción de la independización y compraventa del lote 4, manzana H de la urbanización San Basilio. En la partida matriz de dicho predio se indica que aquel es un aporte efectuado como consecuencia de la habilitación urbana realizada y esta destinado al *Fondo de Compensación para Mantenimiento de Parques (FCMP)*. Respecto de la independización el registrador la denegó bajo el argumento “no figura el inmueble materia de inscripción (en el acuerdo de concejo n° 061-2004-MDJLByR del 04.05.2004 presentado para el reingreso) sin embargo –dijo *aparece uno con similares características* pero que no corresponde a un aporte para Estudios Urbanísticos y no un aporte para FCMP, sírvase aclarar”.
2. Al respecto, es necesario indicar que el Acuerdo de Concejo n° 061-2004-MDJLByR del 04.05.2004 dispuso la “realización de las gestiones necesarias ante la Oficina Registral de la Propiedad Inmueble de Arequipa para la inscripción de los terrenos provenientes de aportes reglamentarios ubicados en diferentes urbanizaciones del distrito y que corresponde a aportes” (sic). En el listado de predios detallado en aquel acuerdo, se menciona en el orden 27 lo siguiente: “Ubicación: Urb. San Basilio, área en m<sup>2</sup> **840.00** y concepto: Aporte para FCMP”. Si realizamos la sumatoria del área de los lotes de la citada urbanización que están bajo la condición de FCMP<sup>1</sup> arroja la cantidad de **840.00 m<sup>2</sup>**, por lo que puede advertirse razonablemente que el mencionado acuerdo de concejo **se esta refiriendo a todos los predios de la citada urbanización que están bajo la situación de FCMP**, siendo así, es procedente la inscripción de la independización rogada a nombre de la municipalidad.
3. Veamos en cuanto a la transferencia. El artículo 3 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>2</sup>, establece que los bienes estatales comprenden los

<sup>1</sup> MZ. G: lote 6 con 151.00 m<sup>2</sup> y lote 7 con 129.00 m<sup>2</sup>; Mza H: lote 2, 3 y 4 con 120.00m<sup>2</sup> y lote 5 con 200.00 m<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Publicada en el diario El Peruano el 14.12.2007

bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.

Siendo que dentro de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales se encuentran los gobiernos regionales y los gobiernos locales, quienes respecto de los bienes de su propiedad se rigen por lo dispuesto en las Leyes N° 27967 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 29151 Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, en lo que fuere aplicable.

4. En el caso de autos, mediante Acuerdo de Concejo n° 111-2010-MDJLByR del 12.08.2010 se aprobó la *desafectación* y cambio de uso del lote materia de compraventa, además se autorizó la transferencia a título oneroso. El procedimiento de desafectación de un bien de dominio público al dominio privado del Estado se realiza siguiendo las pautas del artículo 43 del D.S. N° 007-2008-VIVIENDA, a saber: “(e)n caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación será efectuada por estos, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. La desafectación se inscribe en el Registro de Predios a favor del Estado, por el solo mérito de la Resolución que así lo declara. “La norma mencionada señala que es posible (como en efecto ha sucedido) pero concluida aquella señala que puede solicitar el bien al Gobierno Regional o la SBN, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. Es decir para que el gobierno local pueda realizar actos dispositivos luego de la desafectación es necesario que el Gobierno Regional o la SBN le transfiera a su favor.
5. En el caso del título alzado por el gobierno local(MDJLByR) ha realizado la transferencia del lote sin cumplir la formalidad mencionada, es decir sin pedir previamente el bien al Gobierno Regional o la SBN, siendo así el título presentado adolece de defecto que afecta la validez del contenido del título, por lo que de conformidad con el artículo 42.a del Reglamento General de los Registros Públicos se decreta la tacha.

Con la intervención de los vocales Tito Augusto Torres Sanchez y Eberardo Meneses Reyes, autorizados mediante Resoluciones Nos 307-2014-SUNARP/PT del 31.12.2014 y 05-2015-SUNARP/PT del 07.01.2015, respectivamente.

Por las razones expuestas, por unanimidad se acordó lo siguiente:

## VII. RESOLUCIÓN:

**REVOCAR** la denegatoria de la independización conforme a lo señalado en el primer y segundo fundamentos a favor de la municipalidad y **SEÑALAR** que como consecuencia de la desafectación el bien debe inscribirse a favor del Estado si es que se desiste de la inscripción de la transferencia.

**CONFIRMAR LA DENEGATORIA** de la inscripción de la transferencia el lote conforme a lo señalado en el último fundamento disponiendo su tacha.

**Regístrese y comuníquese.**

**EBERARDO MENESES REYES**

Presidente de la Cuarta Sala  
del Tribunal Registral

**WALTER E. MORGAN PLAZA**  
Vocal del Tribunal Registral

**TITO A. TORRES SANCHEZ**  
Vocal (s) del Tribunal Registral

## 02. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE BIEN DE DOMINIO PÚBLICO.-** *De conformidad con el D.S. N° 007-2008-VIVIENDA y la Ordenanza N° 296, la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra legitimada para aprobar la inscripción de la desafectación de un predio ubicado dentro del ámbito de la provincia de Lima, o parte de él, toda vez que al tratarse de un bien de dominio público le corresponde a ella su titularidad, conservación y administración"*

### **TRIBUNAL REGISTRAL** **RESOLUCIÓN N° 759-2014-SUNARP-TR-L**

Lima, 16 de abril de dos mil catorce.

**APELANTE:** MARÍA ISABEL PAREDES JARAMILLO  
**TÍTULO:** N° 1177545 del 6/12/2013  
**RECURSO :** H.T.D. N° 13269 del 12/2/2014  
**REGISTRO:** Registro de Predios de Lima  
**ACTO:** Desafectación y cambio de uso  
**SUMILLA:**

#### **DESAFECTACIÓN DE BIEN DE DOMINIO PÚBLICO**

*"De conformidad con el D.S. N° 007-2008-VIVIENDA y la Ordenanza N° 296, la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra legitimada para aprobar la inscripción de la desafectación de un predio ubicado dentro del ámbito de la provincia de Lima, o parte de él, toda vez que al tratarse de un bien de dominio público le corresponde a ella su titularidad, conservación y administración".*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante título venido en grado de apelación se solicita la desafectación y cambio de uso de un área de 420.00 m2 que forma parte del predio de mayor extensión inscrito en la partida N° P01177373 del Registro de Predios de Lima, ubicado en el distrito de Los Olivos, provincia y departamento de Lima.

A tal efecto se adjuntan los siguientes documentos:

- Solicitud suscrita por María Isabel Paredes Jaramillo.
- Copia certificada del Acuerdo de Concejo N° 329 del 29/11/2002 expedida por el Área de Archivo Central de la Subgerencia de Trámite Documentario de la Municipalidad Metropolitana de Lima el 15/9/2011.
- Copia certificada del Acuerdo de Concejo N° 198 del 29/4/2008 expedida por el Área de Archivo Central de la Subgerencia de Trámite Documentario de la Municipalidad Metropolitana de Lima el 15/9/2011.
- Copia certificada del Informe N° 40-2006-CODF del 2/8/2006 expedida por el Área de Archivo Central de la Subgerencia de Trámite Documentario de la Municipalidad Metropolitana de Lima el 15/9/2011.
- Memoria descriptiva complementaria de desmembración de lote suscrita por la Ingeniera Maria Isabel Paredes Jaramillo.



- Copia certificada del plano perimétrico expedida por el Área de Archivo Central de la Subgerencia de Trámite Documentario de la Municipalidad Metropolitana de Lima el 15/9/2011.
- Escrito de subsanación suscrito por María Isabel Paredes Jaramillo.
- Copia simple del Convenio Interinstitucional entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI
- Escrito de modificatoria de rogatoria suscrito por María Isabel Paredes Jaramillo con firma certificada por Notario de Lima Eduardo Vega Vega el 23/1/2014.
- Escrito de desistimiento parcial de rogatoria suscrito por María Isabel Paredes Jaramillo con firma certificada por Notario de Lima Edgardo Vega Vega el 28/1/2014.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

El Registrador Público del Registro de Predios de Lima Gustavo Rafael Zevallos Ruete formuló observación en los siguientes términos:

“Subsiste la observación anterior por no haberse subsanado lo siguiente:

1. Asumiendo funciones el Registrador que suscribe, y siendo que previamente debe registrarse la titularidad del otorgante (Municipalidad Metropolitana de Lima) se extiende la observación en ese sentido, por cuanto no procede la anotación preventiva en los supuestos de falta de inscripción de acto previo.  
Se deja constancia que cualquier acto referente a un predio inscrito, deberá necesariamente intervenir su titular registral (...)”

## III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:

La apelante solicita se revoque la observación fundamentando su recurso en los siguientes términos:

- La presente rogatoria no implica ningún tipo de transferencia lo que se está solicitando es la inscripción de la desafectación del cambio de uso de un área de 420.00 m<sup>2</sup> que forma parte del área de 1,260.00 m<sup>2</sup> inscrito en la partida P01177373 del Registro de Predios de Lima, en mérito al Acuerdo de Concejo N° 329 del 29/11/2002 y Acuerdo de Concejo N° 198 del 29/4/2008 complementado por el Informe N° 040-2006-CODF del 2/8/2006 y su correspondiente plano perimétrico.
- La Municipalidad Metropolitana de Lima adquirió la titularidad del predio del que formó parte el inscrito en la partida N° P01177373, razón por la cual dicha institución determina la desafectación y el cambio de uso resolviéndolos de acuerdo a sus funciones mediante los acuerdos de concejo citados; el titular actual del predio es COFOPRI en mérito a Ley por competencias conferidas.
- La desafectación y cambio de uso de suelo ha sido otorgado de conformidad con el artículo 27 de la Ordenanza N° 296-MML, referente a las desafectaciones, en el que se precisa que mediante la desafectación cesa el uso público de un bien sin que ello implique el cambio de titularidad de la propiedad del mismo. Las desafectaciones podrán ser totales o parciales y podrán disponerse indistintamente sobre el suelo, subsuelo o el sobresuelo. En todos los casos corresponde al Concejo Metropolitano de Lima aprobar las desafectaciones de los bienes de uso público ubicados en la provincia de Lima.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:**

El predio denominado Plan Integral Cueto Fernandini ubicado en el Pueblo Joven José Carlos Mariategui 6to Grupo, en el distrito de Los Olivos, provincia y departamento de Lima, se encuentra inscrito en la partida N° P01177373 del Registro de Predios de Lima, siendo su titular registral, el Organismo (antes Comisión) de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:**

Interviene como ponente la Vocal Rosario del Carmen Guerra Macedo

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente::

- ¿Constituye acto previo para la inscripción de la desafectación parcial de un predio la transferencia a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima?

#### **VI. ANÁLISIS:**

1. Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la desafectación y cambio de uso de un área de 420.00 m<sup>2</sup> que forma parte del predio de mayor extensión inscrito en la partida N° P01177373 del Registro de Predios de Lima, ubicado en el distrito de Los Olivos, provincia y departamento de Lima.

El Registrador deniega la inscripción señalando que para proceder con la inscripción de lo solicitado, previamente deberá inscribirse la titularidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el predio, dado que actualmente el predio figura a nombre de COFOPRI.

Al respecto, el recurrente afirma que la Municipalidad adquirió el predio matriz y que COFOPRI asumió competencia a efectos de la formalización; asimismo, señala que la desafectación se ha producido de conformidad con el artículo 27 de la Ordenanza N° 296-MML

En tal sentido, corresponde a esta instancia determinar si es necesario inscribir la titularidad de la Municipalidad para la desafectación de parte de un predio.

2. La Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y demás normas reglamentarias, entre ellas el Decreto Supremo N° 006-2000-VIVIENDA, regulan el proceso de formalización de la propiedad informal, el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social, estableciendo el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización.

Para el desarrollo de este proceso de formalización se estableció que son competentes de manera exclusiva y excluyente las Municipalidades Provinciales. Asimismo, en esta Ley<sup>1</sup>, se encuentran regulados los procedimientos de regularización de tracto sucesivo y la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, previstos en el D.S. N° 009-99-MTC, los que se siguen antes las municipalidades provinciales.

3. El saneamiento físico legal de la propiedad es una competencia inherente a los Gobiernos Locales; sin embargo, tratando de reducir los tiempos de emisión y costos de títulos de propiedad, implementando además una política de estado de dotación de servicios que busque satisfacer de manera integral las necesidades básicas de poblaciones de menores recursos, focalizando y priorizando desde el Gobierno Nacional las zonas de intervención, se implantó un Régimen Extraordinario para facilitar la atención de la demanda pendiente

---

<sup>1</sup> Artículo 11 de la Ley N° 28697

de titulación, de posesiones informales que no venían siendo trabajadas por los Gobiernos Locales<sup>2</sup>.

Así mediante la Ley N° 28923 del 8/12/2006 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios, por un período de tres (3) años<sup>3</sup>, contados a partir de su vigencia, en mérito del cual la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI asumió de manera excepcional y por el referido plazo, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687.

Está previsto que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarían de oficio y de manera progresiva sobre las adjudicaciones que COFOPRI determine según su Reglamento.

4. Por Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA del 2/2/2007 se aprobó el Reglamento de la Ley N° 28923, estableciéndose que COFOPRI se encuentra legitimado para realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización así como para solicitar, mediante oficio, su inscripción en el Registro de Predios, asumiendo plena responsabilidad por todas las acciones que realice, hasta la emisión del Título de Propiedad. De otro lado, en el artículo 3 del D.S. N° 009-99-MTC se reguló lo referente a las funciones de COFOPRI, entes éstas las siguientes:

*“a) Formular, aprobar y ejecutar de manera progresiva un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana de ámbito nacional, que comprenda 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. (...)”*

Asimismo, el artículo 12 del mencionado decreto supremo señala que *“Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la presente ley y por razones operativas, COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por pobladores de cualquiera de las modalidades de posesión, ocupación o titularidad descritas en el inciso a) del Artículo 3 (...)”*

De lo señalado puede apreciarse que la inscripción de la titularidad de COFOPRI en la partida registral de los predios sobre los que asumen competencia, es sólo con fines operativos, esto es, a efectos de que dicha entidad pueda realizar el saneamiento físico legal respectivo, el cual concluye con la adjudicación y otorgamiento de títulos de propiedad de los respectivos lotes, siendo que el predio continuará perteneciendo a la entidad estatal propietaria<sup>4</sup>.

5. Sin perjuicio de lo expuesto, en el presente caso se solicita la inscripción de la desafectación de parte del predio inscrito en la partida N° P01177373 del Registro de Predios de Lima, en la que figura como titular registral COFOPRI, en mérito al procedimiento de formalización del predio matriz inscrito en la P01058781.

De la revisión de la partida se observa que el predio submateria tiene el uso de plaza pública, lo que conllevaría a considerar que constituye un bien de dominio público de conformidad con lo señalado en el artículo 2° de la Ley N° 29151<sup>5</sup>, situación que es corroborada con el contenido del Acuerdo de Concejo N° 329 del 29/11/2002.

<sup>2</sup> Exposición de Motivos de la Ley N° 28923

<sup>3</sup> El mencionado plazo fue ampliado por la Segunda Disposición Transitoria de la Ley N° 29320, publicada el 11 febrero 2009, y por el artículo 1 de la Ley N° 29802, publicada el 01 noviembre 2011

<sup>4</sup> Criterio asumido en la Resolución N° 353-2013-SUNARP-TR del 27/8/2013

<sup>5</sup> Artículo 2.- De los términos

(...)

2.2.- Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

Al respecto, se debe precisar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades. Los bienes de dominio público y uso público constituyen patrimonio municipal.

Del mismo modo, la Ordenanza N° 296-MML, que regula el régimen de constitución y administración de bienes de uso público en la provincia de Lima, en concordancia con la Ley N° 29151 y la Ley N° 27972, establece en su artículo 3 que los bienes destinados al uso público y a los servicios públicos ubicados dentro de la jurisdicción de la provincia de Lima constituyen patrimonio municipal, correspondiendo su titularidad, conservación y administración a la Municipalidad respectiva.

Asimismo, señala que corresponderá a la Municipalidad Metropolitana de Lima, las afectaciones y desafectaciones<sup>6</sup> de los bienes de uso público de la jurisdicción provincial, inclusive las derivadas de los aportes reglamentarios y cesiones viales provenientes de los procedimientos de habilitaciones urbanas a cargo de las municipalidades distritales establecidas por Ley.

6. Mediante la desafectación cesa el uso público de un bien sin que ello implique cambio de titularidad de la propiedad del mismo, ésta puede ser total o parcial, y podrán disponerse indistintamente sobre el suelo, subsuelo o el sobresuelo; en el caso de la provincia de Lima, corresponde al Concejo Metropolitano aprobar las desafectaciones de los bienes de uso público, salvo los casos previstos y regulados expresamente por Ley.

En ese sentido, se puede apreciar que la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra legitimada para aprobar y solicitar la inscripción de la desafectación de un predio, o de parte de él, toda vez que al tratarse de un bien de dominio público le corresponde a ella su titularidad, conservación y administración.

En consecuencia, corresponde revocar la observación formulada por el Registrador.

7. De otro lado, el artículo 29° de la citada ordenanza municipal señalaba:

***“Artículo 29.- Formalidades de Desafectaciones.-***

*Las desafectaciones, en todos los casos, inclusive las de bienes de uso público cuyos titulares sean las Municipalidades Distritales, se aprueban mediante Ordenanza expedida por el Concejo Metropolitano de Lima, con los dictámenes favorables de las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Asuntos Legales del Concejo Metropolitano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y previa opinión del Concejo Municipal Distrital donde se ubique el bien, y en su caso de la absolucón y atención de las observaciones planteadas directamente por los vecinos que se consideren afectados.”*

Posteriormente, mediante Ordenanza 786 se modifica, siendo el texto vigente el siguiente:

***“Artículo 29.- Formalidades de Desafectaciones.-***

*Las desafectaciones, en todos los casos, inclusive las de bienes de uso público cuyos titulares sean las Municipalidades Distritales, se aprueban mediante Ordenanza expedida por el Concejo Metropolitano de Lima, con los dictámenes favorables de las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Asuntos Legales del Concejo Metropolitano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y previa opinión de la Municipalidad Distrital donde se ubique el bien en un plazo no mayor de quince (15) días calendario de recibido el requerimiento y, en su caso, de la absolucón y atención de las observaciones planteadas directamente por*

a) Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley (...).

<sup>6</sup> Artículo 43 del D.S. 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151: De la desafectación

La desafectación de un bien de dominio público, al dominio privado del Estado procederá cuando haya perdido la naturaleza o condición apropiada para su uso público o para prestar un servicio público, y será aprobada por la SBN, de acuerdo con sus respectivas competencias.

*los vecinos que se consideren afectados. De no recibir la opinión requerida en el término establecido, se considerará el mismo como favorable para la continuación del trámite”.*

Ahora bien, de la revisión de los documentos presentados se tiene que la desafectación parcial materia de inscripción, ha sido declarada por Acuerdo de Concejo N° 329 del 29/11/2002 complementado por el Acuerdo de Concejo N° 198 del 29/4/2008; sin embargo, de dichos acuerdos se tiene que no se ha cumplido con lo establecido en la ordenanza citada, puesto que no se acreditado que la desafectación haya sido aprobada por una ordenanza municipal<sup>7</sup>, debiendo acreditarse tal acto.

8. Respecto al desistimiento parcial referido a la independización del área materia de desafectación se debe señalar que el mismo no es posible, toda vez que la desafectación del área acarreará la independización de la misma, puesto que una partida registral no puede publicitar dos realidades distintas: un bien de dominio público y otro de dominio privado; por lo que debe declararse improcedente.

De igual manera no procede la anotación preventiva toda vez que de conformidad con el último párrafo del artículo 66° del Reglamento General de los Registros Públicos<sup>8</sup> y el segundo precedente de observancia obligatoria aprobado en el XXXII Pleno del Tribunal Registral<sup>9</sup>, no procede la anotación preventiva en los supuestos de falta de acto previo como en el presente caso, que falta la independización del área de 420 m2.

## VII. RESOLUCIÓN:

**1.- REVOCAR** la observación formulada por el Registrador Público del Registro de Predios de Lima al título señalado en el encabezamiento, **SEÑALAR** que adolece del defecto advertido en el numeral 7 de la presente resolución.

**2.- DECLARAR IMPROCEDENTE EL DESISTIMIENTO** parcial de fecha 28/01/2014 formulado por María Isabel Paredes Jaramillo.

**3.- DECLARAR IMPROCEDENTE LA ANOTACIÓN PREVENTIVA** solicitada por la apelante.

**Regístrese y comuníquese.**

**NORA MARIELA ALDANA DURAN**  
Presidente de la Primera Sala  
del Tribunal Registral

**ROSARIO DEL CARMEN GUERRA MACEDO**  
Vocal del Tribunal Registral

**ELÍAS VILCAHUAMÁN NINANYA**  
Vocal del Tribunal Registral

<sup>7</sup> Se deja constancia que revisado el Sistema de Información Jurídica (SPIJ) del Ministerio de Justicia no se ha podido verificar la existencia de ordenanza municipal que apruebe tal acto.

<sup>8</sup> Artículo 66.- Procedencia y plazo de la anotación preventiva

(...)  
No procede la anotación preventiva sustentada en otra anotación preventiva de la misma naturaleza. Tampoco procede la anotación preventiva a que se refiere este artículo, en los supuestos de tacha sustantiva señalados en el artículo 42°, ni cuando el instrumento que da mérito a la inscripción no preexiste a la fecha del asiento de presentación del título.

<sup>9</sup> XXXII PLENO, Sesión ordinaria realizada los días 3 y 4 de abril de 2008. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 11 de junio de 2008

(...)  
2.- IMPROCEDENCIA DE LA ANOTACIÓN PREVENTIVA

“No procede la anotación preventiva en los supuestos de falta de inscripción de actos previos”  
Criterio adoptado en la Resolución N° 120-2006-SUNARP-TR-T del 02 de agosto de 2006.

### 03. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA: TRANSFERENCIA DE LOTE DE RECREACIÓN PÚBLICA.-** *“No procede inscribir la transferencia de un lote destinado para recreación pública, salvo que se acredite su desafectación”.*

#### **TRIBUNAL REGISTRAL** **RESOLUCIÓN N° 1558-2015-SUNARP-TR-L**

Lima, 11 de agosto de dos mil quince.

**APELANTE:** ADRIAN HUERTA BEDÓN  
**TITULO:** N° 332724 del 5/5/2015  
**RECURSO :** H.T.D. N° 037649 del 29/2/2015  
**REGISTRO:** Predios de Lima  
**ACTO:** Compraventa  
**SUMILLA:**

**TRANSFERENCIA DE LOTE DE RECREACIÓN PÚBLICA**

*“No procede inscribir la transferencia de un lote destinado para recreación pública, salvo que se acredite su desafectación”.*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante título venido en grado de apelación se solicita la inscripción de la compraventa del lote 2 dela manzana A1 de la urbanización Valle de Sarón del distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima, inscrito en la partida N° P03208691 del Registro de Predios de Lima; que otorga en calidad de vendedora la Cooperativa de Vivienda Sarón Ltda. 30 representada por Matías Aparicio Segovia Páucar y Alfredo Arcos Fernández a favor de la sociedad conyugal conformada por Adrián Huerta Bedón y María del Pilar Vargas Castillo; adjuntándose para tal efecto el parte notarial de la escritura pública del 11/9/2014 otorgada ante el notario de Lima David Sánchez – Manrique Tavella.

#### **II. DECISIÓN IMPUGNADA**

La Registradora Pública del Registro de Predios de Lima Carmen Elizabeth Martínez Galván formuló tacha sustantiva en los siguientes términos:

*“Se tacha el presente título por cuanto revisada la partida electrónica N° P03208691 del Registro de Predios de Lima, se verifica que corre el Lote 2 de la Manzana A1 de la Urb. Valle de Sarón esta destinado a ser un APROTE para el servicio de parques (recreación público); por lo tanto, no puede ser materia de venta por parte de la Cooperativa de Vivienda Valle de Sarón Ltda. 340, toda vez que se trata de un bien de dominio público del Estado, y por ende inalienable e imprescriptible.*

*El Tribunal Registral en la Resolución N° 278-2009-SUNARP-TR-L ha señalado que: “Los predios aportados dentro de un proceso de habilitación urbana y destinados como aportes reglamentarios, constituyen bienes de uso público; por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 73° de la Constitución Política del Perú, no pueden ser suceptibles de enajenación o de adjudicación a favor de particulares (...) mientras no se apruebe su desafectación.*



*Por los fundamentos expuestos, no procede la transferencia de un lote destinado a RECREACIÓN PÚBLICA, (no útil), por tratarse de un bien de dominio público. En consecuencia, se procede a la TACHA SUSTANTIVA del presente título de conformidad con el artículo 42° del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos.”*

### III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:

El recurrente señala los siguientes fundamentos

- Se solicita revocar la tachá y disponer la inscripción teniendo en consideración que la manzana A1 tiene más de nueve lotes, cada uno de los cuales se encuentra independizado, siendo que los lotes 3, 4, 5 y 9 están inscritos a nombre de los adjudicatarios propietarios, por lo que también corresponde la inscripción del lote *submateria* a nombre de la sociedad conyugal conformada por Adrián Huerta Bedón y María del Pilar Vargas Castillo

### IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:

#### Partida Matriz:

1. En la partida registral N° P03208446 del Registro de Predios de Lima se encuentra inscrito el predio matriz de la urbanización Valle de Sarón del distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima, propiedad de la Cooperativa de Vivienda del Valle Sarón Limitada N° 430, según asiento 000017.

En el asiento 000003 corre inscrita la habilitación urbana del predio cuya recepción de obras fue aprobada por Resolución de Alcaldía N° 554 del 7/4/1988, constando dentro del cuadro de áreas que se recepciona el aporte para recreación pública de 20,026.50 m2 correspondientes a los lotes 2 al 10 de la manzana A-1.

En el asiento 00007 consta que por Resolución de Concejo N° 20 del 30/3/1989 expedida por el Concejo Metropolitano de Lima se declaró sin efecto la Resolución de Alcaldía N° 554-88 en razón de que mediante Resolución de Alcaldía N° 34 del 12/1/1988 se aprobó los reajustes y reubicación de las áreas de aportes y nuevo esquema de ornamentación de parques de la habilitación urbana de propiedad de la Cooperativa de Vivienda Valle Sarón Ltda. Y autorizó la libre adjudicación de lotes, en referencia a los lotes 13 y 14 de la manzana D.

En el asiento 000010 consta inscrita la Resolución de Gerencia de Titulación N° 2433-2000-COFOPRI-GT mediante la cual se aprueba, entre otros, la rectificación del cuadro general de distribución de áreas, consignándose que el área actual de recreación pública – parque es de 19,026.50 m2, siendo el porcentaje parcial de 8.08 y, el aporte a SERPAR: 2,378.50 m2.

#### Partida independizada:

2. En la partida registral N° P03208691 del Registro de Predios de Lima se encuentra inscrito el lote 2 de la manzana A1 de la urbanización Valle de Sarón del distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima propiedad de la Cooperativa de Vivienda del Valle Sarón Limitada N° 430.

## V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:

Interviene como ponente la Vocal Mirtha Rivera Bedregal. Con el informe oral del abogado Emiliano Acuña Silva.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

- Si procede inscribir la transferencia de un lote destinado para recreación pública.

## VI. ANÁLISIS:

1. El Reglamento Nacional de Construcciones aprobado por D.S. N° 039-70-VI y D.S. N° 063-70-VI<sup>1</sup>, vigente a la fecha de aprobación de la habilitación del predio *submateria*, estableció en el numeral II-VI-3.5 que “Todas las habilitaciones para uso de vivienda de tipo convencional deben efectuar aportes en áreas de terreno para los siguientes fines específicos:
  - a) Para recreación pública
  - b) Para Servicios Públicos complementarios y
  - c) Para parques zonales(...)”

2. Con relación al aporte de recreación pública, el numeral II-VI-3.6 del mismo reglamento, estableció que “*el aporte para recreación pública debe ser efectuado dentro de los linderos de la habilitación. Dicho aporte será hecho en terreno habilitado para el fin propuesto (...) “El Concejo destinará los aportes que reciba, necesariamente y bajo responsabilidad, a la habilitación de parques en el distrito de su jurisdicción”.*

Asimismo, establece en el numeral II-VI-3.10 que los terrenos cedidos para recreación pública y para servicios públicos complementarios serán considerados como bienes de uso público y consiguientemente, de conformidad con el artículo 823 del Código Civil, serán inalienables e imprescriptibles.

3. Mediante la Ley N° 26664, se dictaron disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, en su artículo 1 lo siguiente: “Los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento es competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en el ámbito de su circunscripción, para los fines de los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853<sup>2</sup>.
4. En el presente caso, el lote objeto de transferencia ha sido previsto como uno de los lotes destinados a recreación pública conforme a la Resolución de Alcaldía N° 554 del 7/4/1988, inscrita en el asiento 0003 de la partida del predio matriz donde corre inscrita la recepción de obras de la habilitación del predio matriz.

Siendo ello así, el lote en mención no puede ser libremente transferido pues corresponde al aporte de recreación pública, teniendo la calidad de bien de uso público, y por consiguiente,

<sup>1</sup> Publicado el 31/12/1970.

<sup>2</sup> La Ley orgánica de Municipalidades (Ley N° 23853) fue derogada por la vigente Ley orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972).

inalienable, salvo que sea desafectado previo pronunciamiento de la municipalidad competente.

En consecuencia, a efectos de adecuar el presente título con el antecedente registral, debe acreditarse que se produjo la desafectación del lote como recreación pública.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que las inscripciones de las transferencias otorgadas por la Cooperativa propietaria del predio matriz respecto de los restantes lote destinados para la recreación pública, no vincula al presente título debido a la autonomía registral que asiste a los registradores en el ejercicio de la función registral conforme al literal a) del artículo 3 de la Ley N° 26366, más aún si se advierte la inadecuación con el antecedente registral.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta instancia mediante Resolución N° 899-2015-SUNARP-TR-L del 8/5/2015.

**5. RESOLUCIÓN:**

**CONFIRMAR** la denegatoria de inscripción formulada por la Registradora del Registro de Predios de Lima, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Regístrese y comuníquese.**

**MIRTHA RIVERA BEDREGAL**  
Presidente de la Segunda Sala  
del Tribunal Registral

**ELENA ROSA VASQUEZ TORRES**  
Vocal del Tribunal Registral

**WALTER JUAN POMA MORALES**  
Vocal del Tribunal Registral

#### 04. SANEAMIENTO PREDIAL EN VIRTUD AL D.S. N° 130-2001-EF

**SUMILLA: SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN VIRTUD DEL D.S. N° 130-2001-EF.-** *El saneamiento de la propiedad estatal en mérito al Decreto Supremo N° 130-2001-EF comprende todas las acciones destinadas a lograr en los Registros Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas. En dicho supuesto sólo resulta factible efectuar la calificación de los actos cuya inscripción se solicita, bajo los requisitos establecidos en la citada norma, no pudiendo exigirse los requisitos que ordinariamente se requieren para la inscripción de los actos solicitados.*

#### **TRIBUNAL REGISTRAL** **RESOLUCIÓN N° 347-2016-SUNARP-TR-L**

Lima, 18 de febrero de dos mil dieciséis.

**APELANTE:** FELIX HONORIO CASTRO CHACA  
**TITULO:** N° 20177 del 31/7/2015  
**RECURSO :** H.T.D. N° 01776 del 26/11/2015  
**REGISTRO:** Predios del Callao  
**ACTO:** Saneamiento de propiedad estatal  
**SUMILLA:**

**SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN VIRTUD DEL D.S. N° 130-2001-EF**

*“El saneamiento de la propiedad estatal en mérito al Decreto Supremo N° 130-2001-EF comprende todas las acciones destinadas a lograr en los Registros Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas.*

*En dicho supuesto sólo resulta factible efectuar la calificación de los actos cuya inscripción se solicita, bajo los requisitos establecidos en la citada norma, no pudiendo exigirse los requisitos que ordinariamente se requieren para la inscripción de los actos solicitados”.*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante título venido en grado de apelación se solicita la inscripción provisional de la independización de un área de 15,015.2199 m<sup>2</sup> de la partida N° P01139785 del Registro de Predios del Callao a favor de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, en virtud al procedimiento de saneamiento de propiedad estatal contemplado en el D.S. N° 130-2001-EF.

Para tal efecto se adjuntan la siguiente documentación:

- Solicitud de independización, inscripción de dominio y modificación de área y de trazado y lotización suscrita por José Carlos Fernandez Gamarra, Gerente de la Gerencia de Administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, del 17/7/2015.
- Solicitud de independización, inscripción de dominio y modificación de área y de trazado y lotización suscrita por José Carlos Fernandez Gamarra, Gerente de la Gerencia de Administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, del 16/10/2015.
- Memoria descriptiva suscrita por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visada por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

- Declaración jurada suscrita por suscrita por José Carlos Fernandez Gamarra, Gerente de la Gerencia de Administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, del 17/7/2015.
- Copia de la Resolución de Alcaldía N° 40-2015/MDV-ALC del 1/1/2015.
- Plano de independización – lote remanente (lámina I-01) suscrito por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Plano de independización (lámina I.01) suscrito por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Plano de perimétrico – lote matriz (lámina P-01) suscrito por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Copia de la publicación del procedimiento de saneamiento en la página web de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Copia certificada de la publicación en el diario oficial El Peruano del 26/3/2015 expedida por el notario del Callao José Luis Jessen Hurtado.
- Declaración jurada del profesional responsable suscrita por el por el ingeniero Roberto Herrera Vargas.
- Memoria descriptiva suscrita por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Memoria descriptiva suscrita por el por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Plano perimétrico suscrito (lámina P-01) por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Plano de independización (lámina I-01) suscrito por el ingeniero Roberto Herrera Vargas visado por la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

También forma parte del título:

- Informe Técnico N° 17171-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 28/8/2015
- Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015
- Informe Técnico N° 23818-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 19/11/2015

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

El Registrador Público del Registro de Predios del Callao Sergio Obdine Segura Vásquez observó el título en los siguientes términos:

“Señor(es)

En relación con dicho título, manifiesto que el mismo adolece de defecto subsanable, siendo objeto de la(s) siguiente(s) observación(es) acorde con la(s) norma(s) que se cita(n):

Por recibido en la fecha el Informe de la Oficina de Catastro N° 23818-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 19/11/2015, el cual ratifica el contenido del Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015 en el que se indica lo siguiente:

### “C. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

1. Visualizados los nuevos planos presentados referentes a la modificación del Plano Perimétrico y Cuadro general de Distribución de áreas de la Urbanización Antonia Moreno Cáceres, estos no cuentan con el aval de la entidad generadora de Catastro (Planos y Memoria Descriptiva sellados y formados por ingeniero de la oficina responsable así como resolución que apruebe los mencionados documentos por la Municipalidad que le corresponde), dado que son los entes generadores de catastro (COFOPRI, para predios rurales, municipalidad para urbanos) los responsables de la verificación del área, linderos, medidas perimétricas, vía, vulnerabilidad, jurisdicción, posesión, colindancias, entre otros de los predios según su

realidad física. Por ende, toda información técnica de la realidad física de los predios que se incorporan al Registro de Predios solo pueden ser respaldados con el aval de las entidades generadoras de catastro respectivas”.

El suscrito deja constancia que de conformidad con el numeral 5.1 de la Directiva N° 03-2014-SUNARP-SN, aprobada por Resolución N° 189-2014-SUNARP/SN del 31/07/2014 el presente título requiere informe previo del área de catastro, siendo responsabilidad del área técnica los requerimientos que le formula al usuario para la expedición de sus informes (...)”

### **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:**

El recurrente sustenta su recurso de apelación en los siguientes fundamentos:

- La Municipalidad Distrital de Ventanilla ha cumplido con adjuntar toda la documentación legal y técnica que resulta necesaria conforme a las normas acotadas, siendo que conforme a la última esquila de observación, la oficina de catastro y, por defecto, el Registrados exigen documentos que no se encuentran contemplados o resultan pertinentes dada la naturaleza del acto inscribible.
- El ingeniero en el informe técnico del área de catastro se arroga facultades que corresponden única, exclusiva y excluyentemente a las instancias registrales y expresamente incumplen su labor determinada en el Reglamento de organización y Funciones de la SUNARP.

### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:**

La urbanización Antonia Moreno de Cáceres (Ciudad del Deporte) se encuentra inscrita en la partida N° P01139785 del Registro de Predios del Callao, siendo su titular registral el Banco de Materiales S.A.C.

### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:**

Interviene como ponente la Vocal Nora Mariella Aldana Durán

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar son las siguientes:

- Si para los efectos del saneamiento de predios de propiedad estatal, se puede exigir el cumplimiento de requisitos que no se encuentran establecidos en las normas que regulan el saneamiento.

### **VI. ANÁLISIS:**

1. Es de interés del Estado la regularización y el saneamiento legal de sus propios bienes ya sea porque no aparecen inscritos a su nombre o porque, estándolos, existe disconformidad entre la descripción física inscrita con la realidad extraregstral.

Por su particular situación de protector de los intereses colectivos, el Estado no se somete a las normas y a los procedimientos previstos para la regularización de la propiedad de los bienes de las personas privadas naturales o jurídicas, sino que crea *ad hoc* otros que se caracterizan por su agilidad y rapidez. Estos procedimientos sumarios se encuentran por lo general en declaraciones juradas del titular de la entidad estatal en las que se señala que sobre determinado bien el Estado tiene dominio u otro derecho real. El fundamento de esta prerrogativa radica en la consideración que el Estado personifica los intereses colectivos y representa jurídicamente a toda la sociedad. Desde esta perspectiva se entiende que toda actividad estatal esta encaminada a hacer prevalecer los intereses de la sociedad en general por encima de los particulares.



2. Así, mediante Ley N° 26512<sup>1</sup>, se declaró de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los bienes inmuebles de propiedad del Sector Educación y del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, estableciendo un procedimiento de regularización que contempla la inscripción provisional de los actos materia de regularización a favor de las citadas entidades, la publicación de un aviso en el diario oficial “El Peruano” y en otro de circulación nacional; y la conversión en definitiva de la inscripción provisional, transcurrido el plazo de 30 días calendario contados desde la publicación del aviso sin haberse formulado oposición.

Posteriormente, se publicó el Decreto de Urgencia N° 071-2001<sup>2</sup> cuyo objeto fue que la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (SBN) tenga autonomía necesaria en diversos aspectos para la ejecución de los actos de adquisición, disposición, administración y control de los bienes de propiedad estatal cuya administración está a su cargo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y con las establecidas en el presente Decreto de Urgencia respetando la competencia sobre los bienes de propiedad municipal y aquellos que sean materia de procesos de formalización. Adicionalmente, mediante su artículo 4 se declaró de interés nacional el saneamiento técnico, legal y contable de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas en general. Se señaló además, que la SUNARP efectuará las inscripciones correspondientes de acuerdo con las condiciones que se establezcan por decreto supremo.

3. Seguidamente, se publicó la Ley N° 27493<sup>3</sup> mediante la cual se hizo extensiva la Ley N° 26512 a todos los organismos e instituciones del sector público. Asimismo, se dictó el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 071-2001, aprobado por Decreto Supremo N° 130-2001-EF<sup>4</sup>, por el cual se estableció que cualquier entidad pública e inclusive los organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, puedan realizar por su cuenta las acciones de saneamiento técnico legal y contable de los bienes a su cargo. De igual modo, con posterioridad se publica el D.S. N° 136-2001-EF<sup>5</sup>, el cual declaró extensivo el D.S. N° 130-2001-EF a todos los organismos e instituciones del sector público a que se refiere la Ley N° 27493.

El segundo párrafo del artículo 1 del D.S. N° 130-2001-EF indica “... *El saneamiento comprenderá todas las acciones destinadas a lograr que en los Registros Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas...*”

El artículo 7 del referido dispositivo enumera los actos que pueden ser realizados al amparo de dicho decreto supremo<sup>6</sup>, entre los que se incluyen a la independizaciones, acumulaciones, desmembraciones y fraccionamientos, así como la inscripción o modificación de la lotización.

Estas inscripciones registrales a que hace referencia el artículo 7 del D.S. N° 130-2001-EF, serán realizadas de manera provisional, según dispone el artículo 11 y transcurrido el plazo

<sup>1</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 28/7/1995

<sup>2</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 19/6/2001

<sup>3</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 2/7/2001

<sup>4</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 4/7/2001

<sup>5</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10/7/2001

<sup>6</sup> Artículo 7.- Las inscripciones a ser realizadas al amparo del presente Decreto Supremo, comprenden los siguientes actos:”

a) Inmatriculación.

b) Inscripción del dominio.

c) Aclaraciones y rectificaciones de los asientos registrales que lo ameriten, bien sea por inmatriculación o demás inscripciones efectuadas.

d) Declaratorias o constataciones de fábrica, así como ampliaciones o aclaraciones de la descripción de fábrica, demolición.”

e) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas.

f) Inscripción o modificación de la lotización.

g) Independizaciones, acumulaciones, desmembraciones y fraccionamientos.

h) Numeración.

i) Cancelación de inscripciones o anotaciones relacionadas a derechos personales o reales, incluyendo los de garantía que conforme a ley se encuentren extinguidos.

j) Cancelación de cargas, gravámenes, limitaciones u otras restricciones al uso de la posesión y/o propiedad que conforme a ley se encuentran extinguidas y que afecten el libre uso y disponibilidad de los inmuebles.

k) Constitución de servidumbres activas y pasivas.

l) Cualquier derecho real cuya titularidad corresponda al Estado o a las entidades públicas.

m) Actualización del destino de los aportes reglamentarios.

n) Cualquier otro acto cuya inscripción sea necesaria para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal.

de treinta (30) días calendario de efectuada la inscripción provisional sin que haya mediado oposición de una entidad estatal ante la SBN o judicial de terceras personas, procederá la conversión en inscripción definitiva a solicitud de las citadas entidades públicas.

4. En el caso materia de análisis, con los documentos presentados se solicita, al amparo del D.S. N° 130-2001-EF, la inscripción provisional de independización de un área de 15,015.2199 m<sup>2</sup> que forma parte de la urbanización Antonia Moreno de Cáceres (Ciudad del Deporte) inscrita en la partida N° P01139785 del Registro de Predios del Callao, y la consecuente modificación del trazado y lotización, en lo que respecta a su Cuadro General de Distribución de Áreas.

El D.S. N° 130-2001-EF norma una situación extraordinaria, la misma que tiene por finalidad sanear la situación de los inmuebles de propiedad de los entes estatales, dando las facilidades del caso para que las distintas entidades del Estado puedan lograr formalizar la situación de sus predios, lo cual resulta necesario atendiendo a la ausencia o defectuosa titulación con la que cuentan y con la que no han podido alcanzar su inscripción en el registro, caso contrario la citada norma en nada viabilizaría el saneamiento que tanto proclama de acuerdo a su naturaleza.

5. En ese contexto, si los títulos comprobatorios con respecto al acto cuya inscripción requiere la entidad estatal no resultan idóneos para efectos de su inscripción en vía ordinaria, resulta procedente el procedimiento de saneamiento legal de inmuebles de propiedad estatal, en cuyo caso el registrador deberá verificar únicamente los requisitos exigidos por las normas pertinentes sobre saneamiento, no resultando procedente que se exijan requisitos contenidos en otras normas.

En ese sentido, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 9 del D.S. 130-2001-EF que señala:

*Efectuada la publicación referida en el artículo precedente y dentro de un plazo no mayor a sesenta (60) días calendarios, las entidades públicas deberán presentar ante el Registro de Predios la solicitud de anotación preventiva adjuntando los siguientes documentos:*

*- Declaración Jurada mencionando el documento en el que sustenta su derecho y manifestando que los inmuebles y derechos materia de los actos que se pretenden inscribir, rectificar o aclarar en el Registro, no son materia de procedimiento judicial alguno en el que se cuestione la titularidad del bien.*

*- La memoria descriptiva correspondiente a la realidad actual del área, linderos y medidas perimétricas del terreno, así como de las construcciones existentes con independencia de las fechas en que pudieran haberse efectuado, las que se regularizarán con este único documento.*

*- Los planos de ubicación, perimétrico y de distribución.*

*- Declaración jurada del verificador responsable, dando fe de todos los datos técnicos necesarios para la inscripción, así como de los planos presentados.*

*- Copia de la publicación.*

*- Cualquier documento que, adicionalmente, permita el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal.*

*Los planos, memorias descriptivas y demás documentos técnicos será necesario presentarlos siempre y cuando se modifique la situación técnica del inmueble.”*

6. De la norma citada se desprende que no será necesaria ninguna formalidad adicional para la presentación de la documentación técnica requerida para la inscripción provisional o definitiva del acto materia de saneamiento.

En ese sentido, no es procedente que se exija la presentación de la documentación técnica visada por la Municipalidad respectiva, aun cuando el acto materia de saneamiento (independización) origine la modificación del plano de trazado y lotización de una urbanización inscrita, pues se está invocando el saneamiento del respectivo acto, en virtud de un procedimiento de saneamiento físico legal del Estado, como es el D.S. N° 130-2001-EF.

Motivo por el cual, corresponde **revocar la observación** formulada por el Registrador.

7. Cabe mencionar que si bien el registrador ha trasladado al usuario el contenido del Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015 que ratifica el Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015 emitidos por el área de Catastro de la Zona registral N° IX – Sede Lima, en los que se exige la presentación de la documentación técnica que cuente con el aval de la entidad generadora de catastro, correspondía a dicho funcionario evaluar el contenido de los informes y determinar si estos constituían defectos técnicos relevantes y vinculantes para la calificación del presente acto, en aplicación de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones en el Registro de predios<sup>7</sup> y el precedente de observancia obligatoria aprobado en el X Pleno<sup>8</sup>, que señala:

**ALCANCES DEL CARÁCTER VINCULANTE DEL INFORME EMITIDO POR EL ÁREA DE CATASTRO:**

*“El informe del área de catastro es vinculante del registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El Registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al Registrador Público”.*

8. Debe añadirse que en el Informe N° 17171-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/OC del 28/8/2015, el Área de catastro señaló que el polígono del lote a independizar es concordante con lo descrito en el plano, el que contrastado con el mosaico de predios se visualiza que está comprendido en el ámbito inscrito en la partida P01139785, en el rubro de área libre.

Por lo tanto, dado que se cuenta con un informe favorable en lo que respecta al lote a independizar, deberá procederse a la inscripción provisional en caso de subsanarse el defecto que se consigna en el último numeral.

Así, en este caso el interesado se ha perjudicado con la negativa del Área de Catastro de emitir un informe respecto al área remanente, a pesar que el registrador le informó que no era necesario que los planos estuvieran visados por entidad generadora de Catastro.

<sup>7</sup> Artículo 11.- Informes de las áreas de Catastro de la SUNARP

Los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de Catastro. La SUNARP podrá determinar los casos de modificación física que no requieran dicho informe, en atención a la capacidad operativa de las áreas de Catastro.

El área de Catastro verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará sobre la base de la información gráfica con la que cuente el área de catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad.

El informe del área de Catastro es vinculante para el Registrador. En su caso, en la eschela de observación o tacha se consignará únicamente los defectos u obstáculos técnicos advertidos por el área de catastro. No obstante, el Registrador no tomará en cuenta aspectos contenidos en el informe de Catastro que no se cñan a lo establecido en el párrafo anterior.

Inscritos los actos a que se refiere el primer párrafo, haya o no mediado informe técnico, se comunicará al área de Catastro a fin de que ésta actualice su base de datos.

<sup>8</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 9/6/2005

Al respecto debe tenerse en cuenta que al solicitar la inscripción definitiva el Área de Catastro podrá evaluar el plano del remanente que se ha negado a evaluar en el trámite del presente título.

9. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe mencionar que revisada la declaración jurada formulada por el Gerente de Administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, José Carlos Fernandez Gamarra, se aprecia que si bien se ha señalado que el inmueble materia de saneamiento, no se encuentra sujeto a proceso judicial alguno, no se han indicado los documentos en los que sustenta su derecho, habiéndose mencionado únicamente que dicha municipalidad adquirió el predio “(...) *en virtud de distintos títulos de transferencia*”, declaración que resulta insuficiente para efectos del saneamiento rogado. En tal sentido, corresponde señalar que el título adolece de este defecto subsanable.

Con la intervención de la Vocal (s) Rocío Zulema Peña Fuentes, autorizada mediante resolución N° 293-2015-SUNARP/PT del 23/12/2015.

Estando a lo acordado por unanimidad;

#### **VII. RESOLUCIÓN:**

**REVOCAR** la observación formulada por el Registrador Público del Registro de Predios de L. Callao al título señalado en el encabezamiento; y, **SEÑALAR** que adolece del defecto subsanable señalado en el punto 9 del presente análisis.

**Regístrese y comuníquese.**

**LUIS ALBERTO ALIAGA HUARIPATA**  
Presidente de la Primera Sala  
del Tribunal Registral

**NORA MARIELLA ALDANA DURAN**  
Vocal del Tribunal Registral

**ROCÍO ZULEMA PEÑA FUENTES**  
Vocal del Tribunal Registral

## 05. INMATRICULACIÓN DE TERRENOS ERIAZOS DEL ESTADO

**SUMILLA: INMATRICULACIÓN DE TERRENOS ERIAZOS AL AMPARO DEL D.S. N° 004-85-VC.-** *La inmatriculación de predios declarados como eriazos, de acuerdo a lo dispuesto por el D.S. N° 004-85-VC, modificado por el D.S. N° 004-85-VC y D.S. 002-91-VC y en concordancia con la Ley N° 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades” y la Ley N° 29151, “Ley general del Sistema Nacional de Bienes Estatales”, son de competencia del Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), pudiendo ser posteriormente adjudicados a favor de las Municipalidades.*

### **TRIBUNAL REGISTRAL** **RESOLUCIÓN N° 2433-2015-SUNARP-TR-L**

Lima, 27 de noviembre de 2015.

**APELANTE:** MIGUEL ANGEL BELIIDO BARTRA  
**TITULO:** N° 25429 del 7/8/2015  
**RECURSO :** Escrito presentado el 28/8/2015  
**REGISTRO:** Predios de Pucallpa  
**ACTO:** Inmatriculación

**SUMILLA:**

**INMATRICULACIÓN DE TERRENOS ERIAZOS AL AMPARO DEL D.S. N° 004-85-VC**

*“La inmatriculación de predios declarados como eriazos, de acuerdo a lo dispuesto por el D.S. N° 004-85-VC, modificado por el D.S. N° 004-85-VC y D.S. 002-91-VC y en concordancia con la Ley N° 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades” y la Ley N° 29151, “Ley general del Sistema Nacional de Bienes Estatales”, son de competencia del Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), pudiendo ser posteriormente adjudicados a favor de las Municipalidades”.*

**I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante título venido en grado de apelación se solicita la inmatriculación a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa respecto de un terreno denominado “Fundo Acapulco” ubicado en el frente con la avenida Loreto del distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali, que comprende un área de 01 has 9994 m2.

A tal efecto se presentan los siguientes documentos:

- Resolución Gerencial N° 220-2015-MPCP-GAT (sin fecha) expedida por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa, mediante la cual se declara al predio rústico denominado “Fundo Acapulco” como terreno eriazo, así como la inmatriculación del mismo a favor de la referida municipalidad.
- Resolución N° uno del 19/6/2015 del 26/5/2015 expedida por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa mediante la cual se declara consentida la Resolución Gerencial N° 220-2015-MPCP-GAT.
- Memoria descriptiva suscrita por el ingeniero civil Alberto A. Gala Gutiérrez, visado por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa.

- Plano de ubicación – localización (lamina U/L-01) de febrero del 2015 suscrita por el ingeniero civil Alberto A. Gala Gutiérrez, visado por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa.

También forma parte del título:

- Informe Técnico N° 1564-2015-SUNARP-Z.R. N°VI-SP-UREG/CATASTRO-R del 14/8/2015 suscrito por el ingeniero de la oficina de catastro de la Zona registral N° VI-Sede Pucallpa, Francisco Elías Daza Puerta.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

El Registrador Público del Registro de Predios de Pucallpa Teófilo meza Taipe formuló tacha sustantiva en los términos siguientes:

“(…)

De la revisión de la documentación presentada, se advierte que solicita la inscripción de la inmatriculación del predio rústico denominado Fundo Acapulco con un área de 01 has 9994 m2 a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

Al respecto, cabe mencionar que su rogatoria la ampara, acogiéndose al Decreto Supremo N° 004-85-VC que justamente se llama “Reglamento de Adjudicación de Terrenos Fiscales para Fines Urbanos en aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades (...) precisamente la ley es la derogada (...) Ley N° 23853.

Que el art. 1 del Decreto Ley N° 14197, estableció lo siguiente: “Son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, cualquiera que fuese el título anterior de adquisición, incluyéndose los de las Municipalidades”.

Que el art. 23 de la Ley N° 29151 Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, señala: “Los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado, cuya inmatriculación compete a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN; y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los gobiernos regionales, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales”.

Y en el presente caso, se ha declarado en la Resolución Gerencial N° 220-2015-MPCP-GAT (sin fecha) que se trata de un terreno eriazo, ubicado dentro de la (zona de) expansión urbana consecuentemente, la propiedad le corresponde al Estado y la inmatriculación es de competencia de la SBN y no de la Municipalidad.

Que la inmatriculación que realiza la entidad en mención, se hace en mérito al Reglamento de Adjudicación de Terrenos Fiscales para Fines Urbanos en aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades aprobado por el Decreto Supremo N° 004-85-VC, precisamente dicho reglamento regula la adjudicación de terrenos fiscales para fines urbanos que estableció la derogada Ley Orgánica de Municipalidades ley N° 23853.

Consecuentemente, al haberse dejado sin efecto dicha norma orgánica por la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972 con fecha 27 de mayo 2003 (...) queda proscrita la competencia de los gobiernos locales para adjudicar terrenos eriazos y tácitamente quedan sin efecto los reglamentos dictados para llevar a cabo las adjudicaciones. Consecuentemente, todas las adjudicaciones de los predios o inmuebles de las Municipalidades debe hacerse en el marco de la nueva Ley Orgánica Ley N° 27972; no obstante ello, en el presente caso no corresponde aplicar dicha norma por cuanto la propiedad de los terrenos eriazos corresponde al Estado y es de competencia de la SBN su inmatriculación o de los Gobiernos Regionales si es que hubiere transferencia de competencias.”



### III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:

El recurrente como fundamento de su recurso de apelación refiere que la actual Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en su inciso 1 numerales 1.1 y 1.2 del artículo 79 señala que es de competencia de las Municipalidades en materia de organización de espacio físico y uso “aprobar el plan de acondicionamiento territorial a nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como de aprobar el plan de desarrollo urbano, plan de desarrollo rural”, por lo que tiene legitimidad e interés para obrar.

### IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:

No cuenta con antecedente registral.

### V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:

Interviene como ponente el Vocal Luis Alberto Aliaga Huaripata

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

- Si de acuerdo al D.S. N° 004-85-VC y sus modificatorias, las Municipalidades provinciales tienen competencia para solicitar la inmatriculación y posterior adjudicación de un predio eriazó a su favor.

### VI. ANÁLISIS:

1. La calificación registral constituye el examen que efectúa el Registrador y en su caso el Tribunal Registral como órgano de segunda instancia en el procedimiento registral, a fin de establecer si los títulos presentados cumplen con los requisitos exigidos por el primer párrafo del artículo 2011 del Código Civil para acceder al Registro; esto es, la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, todo ello en atención a lo que resulte del contenido de los documentos presentados, de sus antecedentes y de los asientos de los Registros Públicos.

A su vez, el primer párrafo del artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos indica que la calificación registral comprende entre otros los siguientes aspectos: “d) Comprobar que el acto o derecho inscribible, así como los documentos que conforman el título, se ajustan a las disposiciones legales sobre la materia y cumplen los requisitos establecidos en dichas normas”.

2. Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inmatriculación a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa respecto de un terreno denominado “Fundo Acapulco” ubicado por el frente con la avenida Loreto, distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo y departamento de Ucayali, que comprende un área de 01 has 9994 m<sup>2</sup>.

A dicho efecto, se presenta, entre otros documentos, la Resolución gerencial N° 220-2015-MPCP-GAT expedida por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo – Pucallpa, la cual en su sexto considerando señala lo siguiente:

“(…)

Que, del mismo informe señala para efecto de la sustentación legal del procedimiento de **INMATRICULACIÓN** debo indicar que **es de aplicación el artículo 5° del D.S. N° 004-85-VC y el Artículo 1° del D.S. N° 004-86-VC** que señala cual es el procedimiento a seguir para estos fines(…)”.

Asimismo, en la parte resolutive de la misma se advierte lo siguiente:

“Artículo Primero.- Declárese al predio rústico denominado Fundo Acapulco de 01has 9994 m2 de extensión superficial cuyos linderos y medidas perimétricas constan en el Plano y Memoria Descriptiva que forman parte integrante de la presente Resolución, como **terreno eriazos al amparo del artículo 5 del D.S. N° 004-85-VC y sus normas modificatorias y complementarias.**

Artículo Segundo.- **declárese la inmatriculación e inscribáse a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo** del terreno denominado Fundo Acapulco con un área de 01 has 9994 m2 (...) con frente a la avenida Loreto, colindante por el este con la habilitación urbana Progresiva “Huerto Eden” en el distrito de Callería, y que según Expedientes Técnicos adjuntos (Planos y Memorias Descriptivas), sus linderos áreas y medidas perimétricas, colindancias y cuadros de coordenadas UTM se encuentran descritos en el Plano de Inmatriculación (lamina UP) (...). (Lo resaltado es nuestro)

De lo anterior se tiene que la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo declara al predio *submateria* como terreno eriazos, dispone su inmatriculación y posterior adjudicación a nombre de ella misma, al amparo del D.S. N° 004-85-VC y D.S. N° 004-86-VC, así como sus normas modificatorias y complementarias.

3. Al respecto y mediante Decreto Supremo N° 004-85-VC se aprobó el “Reglamento de Adjudicación de Terrenos Fiscales para Fines Urbanos en aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante el Reglamento), en cumplimiento a lo establecido en los artículos 148<sup>1</sup> y 149<sup>2</sup> de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada mediante Ley N° 23853.

Mediante dicho Reglamento se facultó a los Gobiernos Locales Provinciales a solicitar al Ministerio de Vivienda y Construcción a través de la Dirección General de Bienes Nacionales, la adjudicación de los terrenos eriazos o ribereños que necesiten para ejecutar sus planes de desarrollo.

El referido Reglamento facultó a las municipalidades provinciales a adjudicar los terrenos que les fueran cedidos por el Estado a través del Ministerio de Vivienda y Construcción a personas naturales o jurídicas que se comprometan a ejecutar sus programas municipales, bajo la modalidad de venta o arrendamiento por el sistema de subasta pública o directamente en casos de emergencia o para fines sociales que generen ocupación.

4. El artículo 5 del Reglamento, establecía que “Las Municipalidades Provinciales identificarán los terrenos eriazos ubicados dentro de las zonas

Por su particular situación de protector de los intereses colectivos, el Estado no se somete a las normas y a los procedimientos previstos para la regularización de la propiedad de los bienes de las personas privadas naturales o jurídicas, sino que crea *ad hoc* otros que se caracterizan por su agilidad y rapidez. Estos procedimientos sumarios se encuentran por lo general en declaraciones juradas del titular de la entidad estatal en las que se señala que sobre determinado bien el Estado tiene dominio u otro derecho real. El fundamento de esta prerrogativa radica en la consideración que el Estado personifica los intereses colectivos y representa jurídicamente a toda la sociedad. Desde esta perspectiva se entiende que toda

<sup>1</sup> Artículo 148.-

Respecto de dichos expedientes, las Municipalidades Provinciales quedan facultadas para proceder en la forma siguiente:

1.- Proseguir el trámite en los que no se haya expedido resolución de adjudicación, pero adecuándolos a los criterios establecidos en el artículo 70, inciso 3) y en el Decreto Supremo a que se refiere el artículo siguiente de esta ley, siempre que no se afecten derechos de terceros legalmente adquiridos.

2.- Determinar el incumplimiento o transgresión de las disposiciones legales vigentes al momento de la expedición de las resoluciones autoritativas de la jurisdicción, en los expedientes en los que se haya expedido tales resoluciones, aunque la transferencia de dominio se encuentre inscrita en los Registros Públicos.

<sup>2</sup> Artículo 149.-

A partir de la vigencia de la presente ley, las solicitudes de adjudicación de terrenos eriazos o ribereños ubicados dentro de las áreas de expansión urbana, serán presentados a las Municipalidades Provinciales de la jurisdicción en que se encuentren ubicados los terrenos objeto de la petición.

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, se señalará los requisitos, condiciones y procedimientos de la adjudicación, la que se efectuará necesariamente con arreglo a los criterios que para el efecto se señala en el inciso 3) del artículo 70 de la presente ley.

actividad estatal esta encaminada a hacer prevalecer los intereses de la sociedad en general por encima de los particulares.

10. Así, mediante Ley N° 26512<sup>3</sup>, se declaró de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los bienes inmuebles de propiedad del Sector Educación y del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, estableciendo un procedimiento de regularización que contempla la inscripción provisional de los actos materia de regularización a favor de las citadas entidades, la publicación de un aviso en el diario oficial “El Peruano” y en otro de circulación nacional; y la conversión en definitiva de la inscripción provisional, transcurrido el plazo de 30 días calendario contados desde la publicación del aviso sin haberse formulado oposición.

Posteriormente, se publicó el Decreto de Urgencia N° 071-2001<sup>4</sup> cuyo objeto fue que la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (SBN) tenga autonomía necesaria en diversos aspectos para la ejecución de los actos de adquisición, disposición, administración y control de los bienes de propiedad estatal cuya administración está a su cargo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y con las establecidas en el presente Decreto de Urgencia respetando la competencia sobre los bienes de propiedad municipal y aquellos que sean materia de procesos de formalización. Adicionalmente, mediante su artículo 4 se declaró de interés nacional el saneamiento técnico, legal y contable de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas en general. Se señaló además, que la SUNARP efectuará las inscripciones correspondientes de acuerdo con las condiciones que se establezcan por decreto supremo.

11. Seguidamente, se publicó la Ley N° 27493<sup>5</sup> mediante la cual se hizo extensiva la Ley N° 26512 a todos los organismos e instituciones del sector público. Asimismo, se dictó el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 071-2001, aprobado por Decreto Supremo N° 130-2001-EF<sup>6</sup>, por el cual se estableció que cualquier entidad pública e inclusive los organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, puedan realizar por su cuenta las acciones de saneamiento técnico legal y contable de los bienes a su cargo. De igual modo, con posterioridad se publica el D.S. N° 136-2001-EF<sup>7</sup>, el cual declaró extensivo el D.S. N° 130-2001-EF a todos los organismos e instituciones del sector público a que se refiere la Ley N° 27493.

El segundo párrafo del artículo 1 del D.S. N° 130-2001-EF indica “... *El saneamiento comprenderá todas las acciones destinadas a lograr que en los Registros Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas...*”

El artículo 7 del referido dispositivo enumera los actos que pueden ser realizados al amparo de dicho decreto supremo<sup>8</sup>, entre los que se incluyen a la independizaciones,

<sup>3</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 28/7/1995

<sup>4</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 19/6/2001

<sup>5</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 2/7/2001

<sup>6</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 4/7/2001

<sup>7</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10/7/2001

<sup>8</sup> Artículo 7.- Las inscripciones a ser realizadas al amparo del presente Decreto Supremo, comprenden los siguientes actos:”

a) Inmatriculación.

b) Inscripción del dominio.

c) Aclaraciones y rectificaciones de los asientos registrales que lo ameriten, bien sea por inmatriculación o demás inscripciones efectuadas.

d) Declaratorias o constataciones de fábrica, así como ampliaciones o aclaraciones de la descripción de fábrica, demolición.”

e) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas.

f) Inscripción o modificación de la lotización.

g) Independizaciones, acumulaciones, desmembraciones y fraccionamientos.

h) Numeración.

i) Cancelación de inscripciones o anotaciones relacionadas a derechos personales o reales, incluyendo los de garantía que conforme a ley se encuentren extinguidos.

j) Cancelación de cargas, gravámenes, limitaciones u otras restricciones al uso de la posesión y/o propiedad que conforme a ley se encuentran extinguidas y que afecten el libre uso y disponibilidad de los inmuebles.

k) Constitución de servidumbres activas y pasivas.

l) Cualquier derecho real cuya titularidad corresponda al Estado o a las entidades públicas.

m) Actualización del destino de los aportes reglamentarios.

n) Cualquier otro acto cuya inscripción sea necesaria para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal.

acumulaciones, desmembraciones y fraccionamientos, así como la inscripción o modificación de la lotización.

Estas inscripciones registrales a que hace referencia el artículo 7 del D.S. N° 130-2001-EF, serán realizadas de manera provisional, según dispone el artículo 11 y transcurrido el plazo de treinta (30) días calendario de efectuada la inscripción provisional sin que haya mediado oposición de una entidad estatal ante la SBN o judicial de terceras personas, procederá la conversión en inscripción definitiva a solicitud de las citadas entidades públicas.

12. En el caso materia de análisis, con los documentos presentados se solicita, al amparo del D.S. N° 130-2001-EF, la inscripción provisional de independización de un área de 15,015.2199 m<sup>2</sup> que forma parte de la urbanización Antonia Moreno de Cáceres (Ciudad del Deporte) inscrita en la partida N° P01139785 del Registro de Predios del Callao, y la consecuente modificación del trazado y lotización, en lo que respecta a su Cuadro General de Distribución de Áreas.

El D.S. N° 130-2001-EF norma una situación extraordinaria, la misma que tiene por finalidad sanear la situación de los inmuebles de propiedad de los entes estatales, dando las facilidades del caso para que las distintas entidades del Estado puedan lograr formalizar la situación de sus predios, lo cual resulta necesario atendiendo a la ausencia o defectuosa titulación con la que cuentan y con la que no han podido alcanzar su inscripción en el registro, caso contrario la citada norma en nada viabilizaría el saneamiento que tanto proclama de acuerdo a su naturaleza.

13. En ese contexto, si los títulos comprobatorios con respecto al acto cuya inscripción requiere la entidad estatal no resultan idóneos para efectos de su inscripción en vía ordinaria, resulta procedente el procedimiento de saneamiento legal de inmuebles de propiedad estatal, en cuyo caso el registrador deberá verificar únicamente los requisitos exigidos por las normas pertinentes sobre saneamiento, no resultando procedente que se exijan requisitos contenidos en otras normas.

En ese sentido, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 9 del D.S. 130-2001-EF que señala:

*Efectuada la publicación referida en el artículo precedente y dentro de un plazo no mayor a sesenta (60) días calendarios, las entidades públicas deberán presentar ante el Registro de Predios la solicitud de anotación preventiva adjuntando los siguientes documentos:*

*- Declaración Jurada mencionando el documento en el que sustenta su derecho y manifestando que los inmuebles y derechos materia de los actos que se pretenden inscribir, rectificar o aclarar en el Registro, no son materia de procedimiento judicial alguno en el que se cuestione la titularidad del bien.*

*- La memoria descriptiva correspondiente a la realidad actual del área, linderos y medidas perimétricas del terreno, así como de las construcciones existentes con independencia de las fechas en que pudieran haberse efectuado, las que se regularizarán con este único documento.*

*- Los planos de ubicación, perimétrico y de distribución.*

*- Declaración jurada del verificador responsable, dando fe de todos los datos técnicos necesarios para la inscripción, así como de los planos presentados.*

*- Copia de la publicación.*

*- Cualquier documento que, adicionalmente, permita el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal.*

*Los planos, memorias descriptivas y demás documentos técnicos será necesario presentarlos siempre y cuando se modifique la situación técnica del inmueble."*

14. De la norma citada se desprende que no será necesaria ninguna formalidad adicional para la presentación de la documentación técnica requerida para la inscripción provisional o definitiva del acto materia de saneamiento.

En ese sentido, no es procedente que se exija la presentación de la documentación técnica visada por la Municipalidad respectiva, aun cuando el acto materia de saneamiento (independización) origine la modificación del plano de trazado y lotización de una urbanización inscrita, pues se está invocando el saneamiento del respectivo acto, en virtud de un procedimiento de saneamiento físico legal del Estado, como es el D.S. N° 130-2001-EF.

Motivo por el cual, corresponde **revocar la observación** formulada por el Registrador.

15. Cabe mencionar que si bien el registrador ha trasladado al usuario el contenido del Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015 que ratifica el Informe Técnico N° 22199-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/OC del 30/10/2015 emitidos por el área de Catastro de la Zona registral N° IX – Sede Lima, en los que se exige la presentación de la documentación técnica que cuente con el aval de la entidad generadora de catastro, correspondía a dicho funcionario evaluar el contenido de los informes y determinar si estos constituían defectos técnicos relevantes y vinculantes para la calificación del presente acto, en aplicación de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones en el Registro de predios<sup>9</sup> y el precedente de observancia obligatoria aprobado en el X Pleno<sup>10</sup>, que señala:

**ALCANCES DEL CARÁCTER VINCULANTE DEL INFORME EMITIDO POR EL ÁREA DE CATASTRO:**

*"El informe del área de catastro es vinculante del registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El Registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al Registrador Público".*

16. Debe añadirse que en el Informe N° 17171-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/OC del 28/8/2015, el Área de catastro señaló que el polígono del lote a independizar es concordante con lo descrito en el plano, el que contrastado con el mosaico de predios se visualiza que está comprendido en el ámbito inscrito en la partida P01139785, en el rubro de área libre.

Por lo tanto, dado que se cuenta con un informe favorable en lo que respecta al lote a independizar, deberá procederse a la inscripción provisional en caso de subsanarse el defecto que se consigna en el último numeral.

<sup>9</sup> Artículo 11.- Informes de las áreas de Catastro de la SUNARP

Los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de Catastro. La SUNARP podrá determinar los casos de modificación física que no requieran dicho informe, en atención a la capacidad operativa de las áreas de Catastro.

El área de Catastro verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará sobre la base de la información gráfica con la que cuente el área de catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad.

El informe del área de Catastro es vinculante para el Registrador. En su caso, en la esquila de observación o tacha se consignará únicamente los defectos u obstáculos técnicos advertidos por el área de catastro. No obstante, el Registrador no tomará en cuenta aspectos contenidos en el informe de Catastro que no se cifian a lo establecido en el párrafo anterior.

Inscritos los actos a que se refiere el primer párrafo, haya o no mediado informe técnico, se comunicará al área de Catastro a fin de que ésta actualice su base de datos.

<sup>10</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 9/6/2005

Así, en este caso el interesado se ha perjudicado con la negativa del Área de Catastro de emitir un informe respecto al área remanente, a pesar que el registrador le informó que no era necesario que los planos estuvieran visados por entidad generadora de Catastro. Al respecto debe tenerse en cuenta que al solicitar la inscripción definitiva el Área de Catastro podrá evaluar el plano del remanente que se ha negado a evaluar en el trámite del presente título.

17. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe mencionar que revisada la declaración jurada formulada por el Gerente de Administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, José Carlos Fernandez Gamarra, se aprecia que si bien se ha señalado que el inmueble materia de saneamiento, no se encuentra sujeto a proceso judicial alguno, no se han indicado los documentos en los que sustenta su derecho, habiéndose mencionado únicamente que dicha municipalidad adquirió el predio “(...) *en virtud de distintos títulos de transferencia*”, declaración que resulta insuficiente para efectos del saneamiento rogado. En tal sentido, corresponde señalar que el título adolece de este defecto subsanable.

Con la intervención de la Vocal (s) Rocío Zulema Peña Fuentes, autorizada mediante resolución N° 293-2015-SUNARP/PT del 23/12/2015.

Estando a lo acordado por unanimidad;

**5. RESOLUCIÓN:**

**REVOCAR** la observación formulada por el Registrador Público del Registro de Predios del Callao al título señalado en el encabezamiento; y, **SEÑALAR** que adolece del defecto subsanable señalado en el punto 9 del presente análisis.

**Regístrese y comuníquese.**

**LUIS ALBERTO ALIAGA HUARIPATA**  
Presidente de la Primera Sala  
del Tribunal Registral

**NORA MARIELLA ALDANA DURAN**  
Vocal del Tribunal Registral

**ROCÍO ZULEMA PEÑA FUENTES**  
Vocal del Tribunal Registral



## 06. TRANSFERENCIA INTERESTATAL DE PREDIOS

**SUMILLA: TRANSFERENCIA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO.-** *Para la inscripción de la compraventa directa de predios de dominio privado estatal se requiere insertar en la escritura pública o adjuntar copia certificada de la resolución de aprobación de la venta del predio específico emitida por el Titular del Pliego*

### **TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCIÓN N° 2353-2014-SUNARP-TR-L**

Lima, 10 de diciembre de 2014

**APELANTE:** CAROL JACQUELINE BEGAZO PEREZ PACHECO  
**TITULO:** N° 636252 del 23/6/2014.  
**RECURSO :** H.T.D. N° 081328 del 17/9/2014  
**REGISTRO:** Predios de Lima  
**ACTO:** COMPRAVENTA  
**SUMILLA:**

#### **TRANSFERENCIA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

*Para la inscripción de la compraventa directa de predios de dominio privado estatal se requiere insertar en la escritura pública o adjuntar copia certificada de la resolución de aprobación de la venta del predio específico emitida por el Titular del Pliego.*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inscripción de la compraventa directa que realiza la Municipalidad de San Bartolo a favor de Juana Silvia Rejas Zeballos respecto del predio inscrito en la partida P03289483 del Registro de Predios de Lima.

A tal efecto se adjuntó la siguiente documentación:

- Parte notarial de la escritura pública del 10/12/2013 extendida ante notaria de Lima Gertrudes Julia Sotero Villar.
- Copia autenticada por fedatario de la Municipalidad de San Bartolo de la credencial de Jorge Luis Barthelmess Camino como Alcalde del Concejo Distrital de San Bartolo expedida por el Jurado Electoral especial de Lima.
- Copia autenticada por fedatario de la Municipalidad de San Bartolo del Acuerdo de Concejo N° 034-2012/MDSB del 5/7/2012.
- Copia autenticada por fedatario de la Municipalidad de San Bartolo del Acuerdo de Concejo N° 035-2012/MDSB del 25/7/2012.
- Escrito del interesado de fecha 19/5/2014

En el trámite del título el Registrador ha remitido Oficio N° 2182014-GPI-IR-83 del 3/7/2014 a la Notaria Gertrudes Sotero Vilar, quien a respondido a través del Oficio N° 089-2014-NGSV del 10/7/2014.

#### **II. DECISIÓN IMPUGNADA**

El Registrador Público del Registro de Predios de Lima, Nestor Wilfredo Castro Robles, denegó la inscripción formulando la siguiente observación:

Se solicita al Registro la inscripción de la compraventa que celebra la Municipalidad Distrital de San Bartolo a favor de Juana Silvia Rejas Zeballos, según parte notarial con escritura pública de fecha 10/12/2013 (Kardex 5925), respecto del Lt. N° 10 de la Mz. S ubicado en el Casco Urbano de San Bartolo – Parcela I, en el Distrito de San Bartolo.

Conforme al artículo 3 c.2) del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, y artículos 75 y 80 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por D.S. N° 007-2008-VIVIENDA deberá adjuntarse copia certificada de la resolución emitida por el Titular del Pliego, en el presente caso, el Sr. Alcalde del distrito de San Bartolo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Municipalidades, siendo que sólo consta inserta la Resolución del Gerente de Desarrollo Territorial.

Se advierte que en esta Resolución Gerencial inserta en la escritura pública del 10/12/2013, no consta la delegación de facultades al Gerente de Desarrollo Territorial aparentemente otorgada por Acuerdo de Concejo N° 035.2012/MDSB de fecha 5/7/2012, lo que resulta incongruente con las facultades expresamente establecidas por las normas citadas para el Alcalde como titular del Pliego. Sírvasse aclarar mediante resolución correspondiente que debe tener fecha igual o anterior al presente asiento de presentación del título, conforme al artículo IX del Reglamento General de los Registros Públicos, concordado con el art. 2016 del Código Civil.

Base legal: Art. 48 del Decreto Legislativo 1049, numerales III y V del Título Preliminar y los Arts 31, 32 y 40 del TUO del RGRP, artículo 66 del y los Arts. 2009, Art. 2010 y Art. 2011 del Código Civil.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:**

La recurrente sustenta su recurso de apelación, señalando que no se requiere la resolución emitida por el Alcalde por cuanto la Gerencia de Desarrollo territorial es la encargada de llevar a cabo el referido instrumento.

### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:**

El predio sobre el que versa la presente apelación se encuentra inscrito en la partida N° P03289483 del Registro de Predios de Lima, siendo su propietario la Municipalidad Distrital de San Bartolo.

### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:**

Interviene como ponente el Vocal Samuel Gálvez Troncos.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente::

¿Cuáles son los requisitos para la inscripción de la transferencia de un bien otorgado por una municipalidad en venta directa?

### **VI. ANÁLISIS:**

1. Con el título venido en grado se solicita la inscripción de la “**compraventa directa**” que realiza la Municipalidad Distrital de San Bartolo a favor de Juana Silvia Rejas Zeballos respecto del predio inscrito en la partida electrónica N° P=3289483 del Registro de Predios de Lima.

La inscripción ha sido denegada porque no se ha presentado la resolución emitida por el Titular del Pliego.

Corresponde determinar entonces cuales son los requisitos para la transferencia de predios del Estado que provienen de una compraventa directa.

2. La Ley 29151 establece que las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales, los que comprende los bienes muebles e inmuebles de dominio privado y de dominio público; encontrándose dentro de las entidades que conforman este sistema los gobiernos locales y sus empresas entre otros. Consecuentemente, tratándose de actos que involucren a las municipalidades será conveniente en verificar la normativa aplicable, como es la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por Ley N° 27972, así como la Ley N° 29151 –Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales- y su Reglamento aprobado por 007-2008-VIVIENDA, para determinar cual es el título que debe dar mérito a la inscripción teniendo en cuenta la observación del Registrador.

3. El artículo 59 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece lo siguiente:  
*“Artículo 59.- Disposición de bienes municipales  
Los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal.*  
(...).” (subrayado nuestro)

Es entonces que el Concejo Municipal el que tiene la facultad de transferir los bienes municipales.

Ahora bien, la compraventa de bienes de entidades públicas se encuentra regulada en el Reglamento de la Ley 29151, aprobado por D.S. 007-2008-VIVIENDA, publicado el 15/3/2008, modificado por D.S. 013-2012-VIVIENDA, publicado el 3/6/2012, el que establece que los bienes de dominio privado estatal pueden ser objeto de compraventa bajo la modalidad de subasta pública y excepcionalmente por compraventa directa.

El artículo 75 establece que ambas modalidades de compraventa **son aprobadas por Resolución del Titular del Pliego.**

4. En lo que respecta a la venta directa, el artículo 75.2 dispone que la solicitud de venta directa deberá ser presentada ante la entidad propietaria del bien o el Gobierno Regional, adjuntando los documentos que acrediten la causal respectiva, así como plano y memoria descriptiva.

El artículo 78 dispone:

*“Artículo 78.- De la publicidad del procedimiento de compraventa directa  
La solicitud de venta directa con el precio a valor comercial será publicada en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación de la Región en que se ubica el predio, así como en la página web de la SBN.*

*Los terceros que se consideren afectados en algún derecho real que tuvieran sobre el predio materia de venta, podrán formular oposición debidamente sustentada, dentro del plazo de 10 días hábiles de efectuada la última publicación.*

*En caso que se presentara oposición y fuere necesario algún descargo por parte del interesado en la compra del predio, será puesto en su conocimiento y con el descargo o sin él, se resolverá en la resolución de venta.”*

5. Como puede apreciarse, para la venta directa, previamente debe seguirse un procedimiento que se inicia con la presentación de una solicitud por el interesado y que comprende publicaciones en diarios de dicha solicitud, así como en la página web, teniendo los interesados 10 días para oponerse, luego de lo cual se resuelve si procede o no la venta directa.

Asimismo, el artículo 80 del citado Reglamento de la Ley N° 29151 dispone:

*“Artículo 80.- De la inscripción de la compraventa*

*La compraventa se formalizará e inscribirá en el Registro de Predios de acuerdo con las normas del derecho común, debiendo insertarse en la Escritura Pública respectiva la Resolución de aprobación”.*

6. Analizando este procedimiento, en el Pleno registral CXII, realizado el 9/10/2013, se aprobó el siguiente acuerdo, vinculante para el Tribunal Registral:

**TRANSFERENCIA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

*“En el caso de compraventa directa no es necesario que se acredite la publicación en los diarios o en la página web, de la solicitud de venta directa”.*

*“Para la inscripción de la compraventa de predios de dominio privado estatal se requiere insertar en la escritura pública o adjuntar copia certificada de la resolución de aprobación de la venta del predio específico a que se refiere la rogatoria, emitida por el Titular del Pliego”.*

Conforme al acuerdo entonces:

- No es necesario entonces insertar en la escritura pública la solicitud, ni las publicaciones en los diarios ni en la página web. Estos son actos necesarios para la regularidad del procedimiento administrativo de venta, pero no requieren acreditarse ante el Registro.
- Si es necesario que se inserte en la escritura pública la resolución de aprobación de la venta del predio que debe estar identificado.
- La resolución de aprobación, deberá efectuarla el titular del pliego.

7. En el presente caso, se acompañan los siguientes documentos:

- Acuerdo de Concejo N° 034-2012/.DSB de la Municipalidad Distrital de San Bartolo del 5/7/2012 en la que se acordó Aprobar la regularización de la titulación de las zonas Javier Perez de Cuellar y San José III Etapa (Lote 137), facultándose al señor Alcalde a suscribir las minutas respectivas destinadas a obtener la inscripción registral correspondiente de cada uno de los posesionarios.
- Acuerdo de Concejo N° 035-2012/MDSB del 25/7/2012 que acuerda delegar a la Gerencia de Desarrollo Territorial llevar a cabo el procedimiento que corresponda con arreglo a la Ley 29151 y D.S. 007-2008-VIVIENDA.
- En la escritura pública de compraventa del 10/12/2013 extendida ante la Notaria de Lima Gerrudes J. Sotero Villar corre inserta la Resolución Gerencial N° 285-2013/MDSB/GDT del 29/10/2013 expedida por el Gerente de Desarrollo Territorial de la Municipalidad Distrital de San Bartolo que resuelve:

Otorgar compraventa directa a favor de los solicitantes con N° de Expediente N° 2004-2013 y otros s/n según el detalle siguiente; (...) 34. Juana Rejas Zeballos (...) venta directa del Lt. 10 de la Mz. S ubicado en el Asentamiento Humano Javier Pérez de Cuellar inscrito en la partida registral P03289482.

En los considerandos que sustentan esta resolución se indica:

2 Que los solicitantes han cumplido con presentar la documentación conforme a la Ley que acredita sus respectivas posesiones de los lotes que detallan en la solicitud de venta directa (...)

4. Revisada la documentación presentada por los solicitantes se desprende que se encuentran dentro de los alcances de lo dispuesto por el inciso c) del artículo 77 del Reglamento de la Ley 29151 (...) estando a que la fecha han transcurrido los plazos establecidos por ley (...)

Se aprecia entonces que la intervención de la Gerencia de Desarrollo territorial en el proceso de venta directa se dio en virtud de la delegación de atribuciones que le otorgó el Concejo para llevar a cabo el procedimiento que correspondiese, encargándose así de verificar el cumplimiento de requisitos y plazos que se siguen en la venta directa de bienes municipales, pues éste es el que de acuerdo al criterio de la Gerencia correspondía para la venta del Lt. 10 de la Mz. S de la Parcela I del casco urbano de San Bartolo.

8. Si bien de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades el Concejo Municipal es el que cuenta con facultad para la disposición de bienes, por lo que podría delegar sus facultades en la Gerencia competente para llevar a cabo el procedimiento de regularización de titulación a los poseionarios, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por los artículos 75.2 y 80 del D.S. 007-2008-VIVIENDA, norma especial que contiene la regulación de los contratos que pueden celebrar las entidades del Estado y que señala que la venta directa debe ser aprobada por Resolución del Titular del Pliego.

En ese sentido, no es suficiente la aprobación del Concejo Municipal para proceder a la venta, pues si bien cuenta con facultades para disponer los bienes municipales, esta facultad constituye el título material que sustenta la compraventa, mas no constituye el título formal en el que debe estar contenido la causa que origina la transferencia y que es el que se presenta al Registro.

9. Asimismo, de lo expuesto en los considerandos precedentes tampoco es suficiente la Res. De la Gerencia de Desarrollo Territorial en la que se identifica el bien, pues a tenor de las normas aplicables debe presentarse la resolución de aprobación de la venta emitida por el titular del pliego, esto es por el Alcalde, conforme lo establece el artículo 53 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta instancia en la Res. 1653-2013-SUNARP-TR-L del 10/10/2013.

Conforme a los fundamentos expuestos y en virtud a los acuerdos adoptados por el Pleno del Tribunal Registral, se confirma la observación.

Estando a lo acordado por unanimidad.

## **VII. RESOLUCIÓN:**

**CONFIRMAR** la observación formulada por el Registrador Público del Registro de Predios de Lima, conforme a los fundamentos vertidos en el análisis de la presente resolución.

**Regístrese y comuníquese.**

**SAMUEL GALVEZ TRONCOS**

Presidente de la Tercera Sala  
del Tribunal Registral

**ELENA ROSA VÁSQUEZ TORRES**  
Vocal del Tribunal Registral

**GLORIA AMPARO SALVATIERRA VALDIVIA**  
Vocal del Tribunal Registral

## 07. PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO ESTATAL

### PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**SUMILLA: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DEL BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO.-** *No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley N° 29618 hecha por el citado profesional, dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad.*

### RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL REGISTRAL N° 046-2012-SUNARP/PT

Lima, 17 de febrero de 2012.

#### CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo al artículo 28 del Resolución Suprema N° 135-2002-JUS, que aprueba el Estatuto de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, el Tribunal Registral es el Órgano de Segunda Instancia Administrativa con competencia nacional conformado por Salas descentralizadas e itinerantes;

Que, de conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la SUNARP aprobado mediante Resolución Suprema N° 139-2002-JUS, es función del Tribunal Registral aprobar los precedentes de observancia obligatoria en los Plenos Registrales que para el efecto se convoquen;

Que, en la sesión del Octogésimo Cuarto Pleno del Tribunal Registral, modalidad presencial, realizado los días 09 y 10 de febrero de 2012, se aprobaron tres (3) precedentes de observancia obligatoria;

Que, el artículo 32 del Reglamento del Tribunal Registral, aprobado por Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 263- 2005-SUNARP/SN del 18 de octubre de 2005, prescribe que *“los acuerdos del Pleno Registral que aprueban precedentes de observancia obligatoria establecerán las interpretaciones a seguirse de manera obligatoria por las instancias registrales, en el ámbito nacional, mientras no sean expresamente modificados o dejados sin efecto mediante otro acuerdo de Pleno Registral, por mandato judicial firme o norma modificatoria posterior”*.

Que, de conformidad con el artículo 33 del citado Reglamento del Tribunal Registral y el artículo 158 del Reglamento General de los Registros Públicos, modificados por el artículo primero de la Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 155-2010-SUNARP-SN del 17 de junio de 2010, *“Los precedentes de observancia obligatoria aprobados en Pleno Registral deben publicarse en el diario oficial “El Peruano”, mediante Resolución del Presidente del Tribunal Registral, siendo de obligatorio cumplimiento a partir del día siguiente de su publicación en dicho diario. Adicionalmente, dichos precedentes, conjuntamente con las resoluciones en las que se adoptó el criterio, se publicarán en la página web de la SUNARP”*.

Estando a la facultad conferida por el artículo 7 numerales 8 y 9 del Reglamento del Tribunal Registral;



**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Disponer la publicación de los precedentes de observancia obligatoria aprobados en la sesión del Octogésimo Cuarto Pleno del Tribunal Registral de la SUNARP, realizado los días 09 y 10 de febrero de 2012, cuyo texto se incluye en el Anexo que forma parte integrante de la presente Resolución.

**ARTICULO SEGUNDO:** Los precedentes antes indicados serán de obligatorio cumplimiento a partir del día siguiente de la publicación de la presente resolución.

**Regístrese y comuníquese.**

**MIRTHA RIVERA BEDREGAL**  
Presidenta del Tribunal Registral

**ANEXO DE LA RESOLUCIÓN Nº 046-2012-SUNARP/PT**

**PRIMER PRECEDENTE**

**PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DEL BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

*“No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley Nº 29618 hecha por el citado profesional, dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad”.*

**TRIBUNAL REGISTRAL**  
**RESOLUCIÓN Nº 003-2012-SUNARP-TR-T**

Trujillo., seis de enero de 2012

|                    |          |                                                                                                         |
|--------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APELANTE</b>    | <b>:</b> | <b>GERARDO PASTOR POLO</b>                                                                              |
| <b>TÍTULO</b>      | <b>:</b> | <b>77713-2011</b>                                                                                       |
| <b>INGRESO</b>     | <b>:</b> | <b>731-2011</b>                                                                                         |
| <b>PROCEDENCIA</b> | <b>:</b> | <b>ZONA REGISTRAL Nº V – SEDE TRUJILLO</b>                                                              |
| <b>REGISTRO</b>    | <b>:</b> | <b>DE PREDIOS DE TRUJILLO</b>                                                                           |
| <b>ACTO</b>        | <b>:</b> | <b>ANOTACIÓN PREVENTIVA DE SOLICITUD DE DECLARACIÓN NOTARIAL DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO</b> |

**SUMILLA (S)**

***Aplicación, inaplicación e interpretación de disposiciones legales por el notario***

*La aplicación, inaplicación e interpretación de disposiciones legales dentro de un procedimiento notarial no contencioso forma parte de la motivación de las actuaciones o declaraciones del notario, y constituye un asunto propio de la validez de tales actos. Por ende, no es un aspecto calificable en sede registral.*

**I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA:**

El señor Pastor, representante acreditado del notario de La Esperanza – Trujillo Manuel Anticona Aguilar, solicitó la anotación preventiva de la petición de declaración notarial de prescripción

adquisitiva de dominio sobre el predio inscrito en la partida 11087732 del Registro de Predios de Trujillo, presentada por César Augusto Ramírez Paredes y Rosa Ysabel Correa Cuzco ante el referido notario:

Para tal fin, acompaño el título conformado por los documentos siguientes:

1. Solicitud del Notario Anticona,
2. Constancia de certificación de copias,
3. Decreto de admisión a trámite, solicitud de prescripción, plano y memoria descriptiva. .

## **II. DECISIÓN IMPUGNADA:**

El título fue calificado por el Registrador Público Tito A. Torres Sánchez, quien decretó la tacha del título por los siguientes argumentos, contenidos en la esquila del 21.10.2011:

*“1.- Se aprecia de la partida registral N° 11087732 del Registro de prescripción adquisitiva de dominio, que el titular registral es la Municipalidad Provincial de Trujillo, de acuerdo a ello, en aplicación de lo dispuesto por el art. 2 de la Ley N° 29618 ha declarado la “imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal”, siendo que el predio cuya prescripción se pretende tiene como titular registral a dicha entidad es aplicable la prohibición mencionada. Asimismo, se aprecia que el proceso de prescripción se ha iniciado con posterioridad a la dación de la Ley N° 29618 lo cual hace inviable la aplicación acceder a la inscripción solicitada. Por lo que al existir causas que afectan la validez del contenido del título, de conformidad con el art. 42 del TUO del RGRP se procede a efectuar la tacha del mismo.*

*Fundamento legal:*

*Artículo 2011 del CC; Art. 32 del TUO del RGRP”.*

## **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN:**

El señor Pastor interpuso recurso de apelación mediante escrito autorizado por el abogado Michael Vidaurre S. expresa los siguientes agravios:

1. El predio fue adquirido por los solicitantes en julio de 1999, iniciando el trámite de prescripción el 08.09.2010.
2. La Ley 29618 entró en vigencia el 24.11.2010, y tiene vigencia a partir del día siguiente.
3. Constitucionalmente, dicha ley no puede ser aplicada retroactivamente

## **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL:**

El predio se encuentra inscrito en la partida 11087732 del Registro de Predios de Trujillo. Su titular dominical es la Municipalidad Provincial de Trujillo.

## **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES:**

Interviene como ponente el Vocal Rolando A. Acosta Sánchez.

El Registrador Torres cuestiona directamente la validez de la admisión a trámite de la solicitud de usucapión, al sostener que es contraria a la Ley 29618, dado que el predio pertenecería al dominio privado del Estado. Corresponde al Tribunal analizar si las instancias registrales pueden,

válidamente, calificar la corrección de la aplicación o interpretación de las disposiciones legales realizada por un notario en un procedimiento concreto.

## VI. ANÁLISIS:

1. Legalmente, las normas procesales del Código Procesal Civil (CPC) son de aplicación supletoria en los procedimientos notariales no contenciosos<sup>1</sup>. De ahí que además de la norma notarial que rige la responsabilidad de los notarios en la conducción de los procedimientos no contenciosos, también sean pertinentes los artículos II y VII del Título Preliminar del CPC<sup>2</sup>, que reconocen al juez como director del proceso encargado de aplicar el Derecho pertinente al caso discutido aunque no haya sido invocado por las partes.
2. En aplicación de estas normas, el notario es el director del procedimiento no contencioso de que se trate, y le compete sólo él a “aplicar el Derecho que corresponda”, es decir, seleccionar, interpretar y aplicar las disposiciones legales pertinentes a la incertidumbre jurídica cuya eliminación se pretende a través del procedimiento no contencioso notarial.
3. Precisamente por ello, el ordenamiento vinculado a la actividad notarial, al interior de los procedimientos no contenciosos, a la par que atribuye validez a la actuación o declaración notarial, extrae a éstas de los alcances de la calificación registral. Así el artículo 12 de la Ley N° 26662 establece que “(el) documento notarial (generado a consecuencia de un procedimiento no contencioso) es auténtico y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez”. En línea con este precepto, la Directiva 013-2003-SUNARP/SN (en su parte considerativa y en su numeral 5.2) establece que no **“corresponde a las instancias registrales calificar los actos procedimentales realizados por el notario**, en virtud de lo expresamente estipulado por las leyes pertinentes, para emitir la declaración correspondiente, ni corresponde, por ende, calificar el fondo o motivación de tal declaración notarial”
4. La tacha decretada por el Registrador Torres denuncia la inaplicación, por el notario Anticona de la Ley 29618 que establece la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado, por lo que desde su perspectiva ni siquiera debió admitirse a trámite la solicitud de declaración de usucapión presentada por César Augusto Ramírez Paredes y Rosa Ysabel Correa Cuzco.
5. Como puede apreciarse, el Registrador Torres pretende calificar un asunto de exclusiva competencia y responsabilidad del notario Anticona, cual es la aplicación o no de la Ley 29618. De cierta manera, el examen registral de tal cuestión equivale a sostener que el Registrador puede sustituir al notario como director del procedimiento no contencioso, o que puede estatuirse en supracontralor de sus actuaciones, todo lo cual es –como ya se señaló, radicalmente contrario a ley.
6. Como se señala en los fundamentos precedentes, la aplicación o inaplicación de disposiciones legales es una cuestión que forma parte de la motivación jurídica de la declaración notarial, esto es, de la propia validez de ésta, y por consiguiente es inmune al control de las instancias registrales.

<sup>1</sup> Ley 26662 – Artículo 3°.- **Actuación Notarial.**- La actuación notarial en los asuntos señalados en el artículo 1°, se sujeta a las normas que establece la presente ley, y *supletoriamente a la Ley del Notariado y al Código Procesal Civil.*

*Sólo podrán intervenir en procesos no contenciosos, los notarios que posean título de abogado.*

<sup>2</sup> Artículo II.- **Principios de Dirección e Impulso del proceso.**- La dirección del proceso está a cargo del Juez, quien la ejerce de acuerdo a lo dispuesto en este Código.

Artículo VII.- **Juez y Derecho.**- El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente (...)

7. Por lo demás, la premisa de la que parte el Registrador Torres para entender aplicable la Ley 29618 es relativa: la supresión de la usucapión de los bienes de dominio privado estatal que dicha Ley prevé sólo opera respecto de los bienes que aún no hayan sido adquiridos por prescripción, dado que la Ley no tiene eficacia retroactiva para situaciones o relaciones jurídicas ya consumadas (la usucapión opera transcurrido el último día del plazo legal).
8. Por todo ello, se revoca la tacha sustentada en la supuesta inaplicación de la Ley 29618 por parte del notario Anticona en el procedimiento no contencioso del cual deriva la solicitud prescripción adquisitiva.

Por las consideraciones expuestas, se adoptó por unanimidad la siguiente decisión:

**VII. RESOLUCIÓN:**

**REVOCAR LA TACHA** formulada al título venido en grado; y **DISPONER LA ANOTACIÓN PREVENTIVA** rogada.

**Regístrese y comuníquese.**

**ROLANDO A. ACOSTA SANCHEZ**  
Presidente de la IV Sala  
del Tribunal Registral

**WALTER E. MORGAN PLAZA**  
Vocal del Tribunal Registral

**HUGO O. ECHEVARRÍA ARELLANO**  
Vocal del Tribunal Registral

## 08. ACLARACIÓN DE INSCRIPCIÓN DE DOMINIO A FAVOR DEL ESTADO

**SUMILLA: INEXACTITUD REGISTRAL.-** *Procede inscribir la resolución, de la SBN que dispone la aclaración de la inscripción de dominio a favor del Estado, conforme a lo dispuesto por el D.S. N° 017-2009-VIVIENDA*

### TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCIÓN N°.- 1346-2012-SUNARP-TR-L

**APELANTE** : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES,  
representada por Raquel Antuanet Huapaya Porras  
**TÍTULO** : N° 479387 de 29/5/2012  
**RECURSO** : H.T.D N° 57272 de  
**REGISTRO** : Predios de Lima  
**ACTO (s)** : ACLARACIÓN DE DOMINIO.

**SUMILLA** :  
**INEXACTITUD REGISTRAL**

*“Procede inscribir la resolución, de la SBN que dispone la aclaración de la inscripción de dominio a favor del Estado, conforme a lo dispuesto por el D.S. N° 017-2009-VIVIENDA”*

#### I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la aclaración de dominio (a favor del Estado) respecto del predio que consta registrado en la partida electrónica N° 11065970 del Registro de Predios de Lima, en mérito de la Resolución N° 136-2011/SBN-DGPE-SDAPE del 19/5/2011, suscrita por María del Pilar Pineda Flores, Subdirectora (e) de Administración del Patrimonio Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

#### II. DECISIÓN IMPUGNADA

El Registrador Público de Registro de Predios de la Zona Registral N° IX - Sede Lima, Remigio Aparicio Rojas Espinoza, denegó la inscripción formulando la siguiente tacha sustantiva:

Señor(es):

De conformidad con el literal a) del artículo 42 del Reglamento General de los Registros Públicos, se procede a la tacha sustantiva del presente título, por adolecer de defectos insubsanables que afectan la validez del contenido del título. Conforme a continuación se detalla:

Mediante oficio 0057/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 11 de Enero de 2012 suscrito por la Subdirectora de Administración de Patrimonio Estatal de la SBN se solicita inscribir en el Registro de Predios, la resolución N° 136-2011/SBN-DGPE-SDAPE que resuelve: Aclarar la inscripción de dominio a favor del Estado del predio inscrito en la partida N° 11065970 del Registro de Predios de Lima; a mérito de los siguientes considerados:

Que, mediante Resolución Suprema N° 586-H de fecha 08 de Setiembre de 1964, se afectó en uso el predio submateria a favor del Ministerio de Guerra para que funcione el cuerpo general de Inválidos, inscribiéndose en el asiento D0001 de la partida N° 11065970 del Registro de Predios de Lima.

Que, el Ministerio de Defensa era la entidad favorecida con la afectación en uso; sin embargo, esté asumió la titularidad del dominio solicitando la anotación preventiva y posterior inscripción definitiva ante el Registro de Predios de Lima, sin contar para ello con algún documento que acredite a su favor la titularidad del mismo.

Al respecto, cabe indicar que el artículo 2013 del Código Civil, regula el principio de Legitimación registral, en virtud del cual el contenido de la inscripción se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez, en ese sentido, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales carece de facultades para exigir que a mérito de la Resolución presentada (De rango jerárquico inferior al Código Civil) se inscriba la modificación de la titularidad de un predio que registralmente no le corresponde; siendo el titular registral el único legitimado para realizar este tipo de actos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez. Se deja constancia que el presente título no podrá ser tratado como uno de rectificación conforme a la Resolución 817-2008-SUNARP-TR-L respecto al acto solicitado.

### **III. FUNDAMENTO DE LA APELACIÓN**

La apelante argumenta lo siguiente:

El predio inscrito en la partida 110655970 del Registro de Predios de Lima se encontraba debidamente inscrito a favor del Estado y afectado en uso a favor del Ministerio de Defensa – Ejército del Perú, sin embargo, aprovechándose la entidad afectataria de la norma de saneamiento, solicitó ante el Registro de Predios el cambio de dominio a su favor a pesar de que dicho predio estaba correctamente saneado.

Ante la situación, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, al comprobar que diversas instituciones del Estado se estaban beneficiando con dichas modificaciones de titularidad debido a una mala utilización de las normas de saneamiento, estableció modificaciones en la normativa de los bienes del Estado. Para tal efecto, se emitió el Decreto Supremo N° 017-2009-VIVIENDA de fecha 23/10/2009, por el cual se modificó entre otras la Octava Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley N° 29151 aprobada por Decreto Supremos N° 007-2008-VIVIENDA.

En dicha modificación se prevé que en caso que la SBN al efectuar su función de supervisión detectará la cancelación en Registros Públicos de derechos del Estado producto de una indebida aplicación de normas especiales de saneamiento, emitirá un Resolución aclarando la inscripción de dominio a favor del Estado, la misma que tendrá mérito inscribible ante Registros Públicos.

Asimismo el Registrador por el solo mérito de la Resolución mencionada, a la que se anexará el plano perimétrico y memoria descriptiva, cuando el caso lo amerite, realizará la inscripción de dichos actos.

Por tanto, sí la SBN detecta inscripciones de dominio que realicen indebidamente las instituciones en los predios de propiedad estatal, sustentándose en las normas de saneamiento, tal como el Decreto Supremo N° 130-2001-EF, esta institución está facultada legalmente para emitir una Resolución aclarando el dominio a favor del Estado, la misma que tiene mérito suficiente para su inscripción registral, sin que tenga que realizar el Registrador alguna observación a dicha rogatoria.

El sustento para no inscribir el presente título se basa principalmente en lo dispuesto en la Resolución del Tribunal Registral N° 817-2008-SUNARP-TR-L, sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuando se expidió dicha resolución no estaba vigente aún el Decreto Supremo N° 017-2009-VIVIENDA. En la actualidad, la presente rogatoria se sustenta en el Decreto Supremo antes



citado, por lo que no resulta aplicable lo dispuesto en la Resolución N° 817-2008-SUNARP-TR-L, más aún cuando actualmente se cuenta con una norma que permite la aclaración de dominio a favor del Estado.

De otro lado, se indica que la inscripción de dominio del predio a favor del Ministerio de Defensa – Ejército del Perú se debió a una mala calificación de parte del Registrador, quien no debió modificar la titularidad a favor del Sector Defensa toda vez que el predio estaba debidamente registrado a favor del Estado.

Asimismo, se indica que la modificación de la titularidad del predio *submateria* ha ocasionado un perjuicio de carácter patrimonial al Estado Peruano, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al privarse de la legítima administración del mismo, conllevando con ello que el supuesto titular pueda disponer del mismo.

Finalmente, se señala que la presente rogatoria sólo solicita la aclaración de dominio a favor del Estado y no la invalidez del asiento ni la rectificación de la misma, toda vez que ello conllevaría a procedimientos establecidos en el Reglamento General de los Registros Públicos.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

El predio sobre el cual recae la rogatoria se ubica en el Jr. Restauración N° 442, 446, 450, 456, 460, 464 y 470, Lote 26, 27, 28 y 29 de la Mz. P Urb. Breña del distrito de Breña e inscrito en la partida electrónica N° 11065970 del Registro de Predios de Lima

En el Asiento 15, fs. 68 del tomo 60 del Registro de Predios de Lima, está inscrito el dominio a favor del Estado,

En el Asiento C00001 figura anotado previamente el dominio del predio a favor del Ministerio de Defensa – Ejército del Perú, en virtud de lo dispuesto por el D.S. 130-2001-EF y el D.S. 136.2001-EF.

En el Asiento C00002 está registrada la conversión de anotación provisional en definitiva, siendo el titular del dominio El Ministerio de Defensa – Ejército del Perú.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES**

Interviene como ponente el Vocal Pedro Álamo Hidalgo. Con el informe oral de la abogada María Alvarado Urbina.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

- Si resulta procedente la aclaración de dominio del predio submateria.

#### **VI. ANÁLISIS**

1. Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la aclaración de dominio del predio inscrito en la partida electrónica N° 11065970 (Asientos C00001 y C00002) del Registro de Predios de Lima, en el sentido que se mantenga la titularidad a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
2. De la revisión de la partida registral se tiene que, en el Asiento 15, fs. 68 del tomo 60 del Registro de Predios de Lima, figura registrado el dominio a favor del Estado.

Posteriormente en el Asiento C00001 de la partida se anotó preventivamente el dominio a favor del Ministerio de Defensa – Ejército del Perú, en virtud del D.S. 130-2001-EF y del D.S. 136-2001-EF y R.M.803-2005-DE/CCFFAA de fecha 14/9/2005.

A su vez, en el Asiento C00002 se encuentra registrada la conversación definitiva de dominio provisional, siendo por consiguiente el titular registral del predio el Ministerio de Defensa – Ejército del Perú.

3. La solicitud de aclaración de dominio, vía rectificación, se sustenta en la Resolución N° 136-2011/SBN-DGPE-SDAPE del 19/5/2011, que se fundamenta en los siguientes argumentos:

- El literal a) del numeral 1 de la Octava Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-VIVIENDA, dispone que en caso que la SBN efectúe su función de supervisión y detecte la cancelación en Registros Públicos de derechos del Estado producto de una indebida aplicación de normas especiales de saneamiento, emitirá una Resolución aclarando la inscripción de dominio a favor del Estado, la misma que tendrá mérito inscribible ante Registros Públicos.
- El Ministerio de Defensa – Ejército del Perú canceló la titularidad del Estado sobre el predio submateria, utilizando indebidamente los alcances del Decreto Supremo N° 130-2001-EF.
- En tal sentido, resulta procedente aclarar que el Estado es el titular del predio submateria, debiéndose inscribir el asiento registral correspondiente de conformidad a las normas antes aludidas.

4. El artículo 1 del D.S. N° 017-2009-VIVIENDA, que modificó la Octava Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales señala:

*“El saneamiento de los bienes estatales se realizará de acuerdo a lo siguiente:*

*1.- En caso que la SBN, al efectuar su función de supervisión, detectará:*

*a) La cancelación en Registros Públicos de derechos del Estado producto de una indebida aplicación de normas especiales de saneamiento, emitirá una Resolución aclarando la inscripción de dominio a favor del Estado, la misma que tendrá mérito inscribible ante Registros Públicos.*

*(...)*

*2.- El Registrador Público, por solo mérito de las Resoluciones mencionadas en el numeral que antecede, a las que se anexará el Plano Perimétrico y Memoria Descriptiva, cuando el caso lo amerite, realizará la inscripción de dichos actos”.*

5. Esto es que existe norma especial que permite a la SBN realizar la aclaración de las inscripciones de dominio a favor del Estado, en el supuesto antes indicado, por lo que esta

instancia debe proceder a ordenar la inscripción de la resolución correspondiente, sin necesidad en este caso de la presentación adicional de plano perimétrico y memoria descriptiva, por no ameritarlo.

6. Cabe precisar que con la solicitud de aclaración de la inscripción de dominio no se estaría cancelando asiento registrales, sino que se trataría de un supuesto excepcional por el cual el propio Estado estaría corrigiendo un error producido como consecuencia de la aplicación de normas legales sobre saneamiento, de tal manera que la realidad registral sea acorde con la realidad extrarregistral, es decir, que conste debidamente inscrita en el Registro la titularidad de los bienes del Estado.

En este sentido, el tercer párrafo del artículo 75 del Reglamento General de los Registros Públicos, dispone que *“la rectificación de las inexactitudes distintas a las señaladas en el párrafo anterior, se realizará en mérito al título modificadorio que permita concordar lo registrado con la realidad”*, esto es que no se trataría de un error material o de concepto que pueda ser objeto de rectificación conforme al reglamento precitado, sino que sería un caso de inexactitud registral que puede resolverse con título modificadorio correspondiente, que en este caso es la resolución de la SBN.

Consecuentemente, debe **revocarse** la tachada sustantiva efectuada por el Registrador Público del Registro de Predios de Lima al título venido en grado de apelación.

Estando a lo acordado por unanimidad;

## VII. RESOLUCIÓN

**REVOCAR** la tachada sustantiva formulada por el Registrador Público del Registro de Predios de Lima al título referido en el encabezamiento, y **DISPONER** su inscripción conforme a los fundamentos vertidos en el análisis de la presente Resolución.

**Regístrese y Comuníquese.**

**MARTHA DEL CARMEN SILVA DÍAZ**

Presidenta de la Tercera Sala  
del Tribunal Registral

**ELENA ROSA VÁSQUEZ TORRES**  
Vocal del Tribunal Registral

**PEDRO ÁLAMO HIDALGO**  
Vocal del Tribunal Registral

## 09. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO

**SUMILLA:** *Inmatriculación en zona de playa de dominio restringido.- Es procedente la inmatriculación de un predio ubicado en La zona de playa de dominio restringido del Estado a favor de un privado si el derecho de este fue adquirido antes del 09.09.1997, fecha de entrada en vigencia de La Ley 26856.*

### TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCION No 029-2013-SUNARP-TR-T

Trujillo, dieciocho de enero de dos mil trece.

|                    |   |                                                                |
|--------------------|---|----------------------------------------------------------------|
| <b>APELANTE</b>    | : | <b>RAQUEL ANGELICA SILVA LOPEZ</b>                             |
| <b>TITULO</b>      | : | <b>2002-2012</b>                                               |
| <b>INGRESO</b>     | : | <b>762-2012</b>                                                |
| <b>PROCEDENCIA</b> | : | <b>ZONA REGISTRAL No V- SEDE TRUJILLO</b>                      |
| <b>REGISTRO</b>    | : | <b>DE PREDIOS DE SAN PEDRO DE LLOC</b>                         |
| <b>ACTO(S)</b>     | : | <b>INMATRICULACION EN ZONA DE PLAYA DE DOMINIO RESTRINGIDO</b> |

#### **SUMILLA(S)**

##### **Inmatriculación en zona de playa de dominio restringido**

*Es procedente la inmatriculación de un predio ubicado en la zona de playa de dominio restringido del Estado a favor de un privado si el derecho de este fue adquirido antes del 09.09.1997, fecha de entrada en vigencia de la Ley 26856.*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACION PRESENTADA**

La señora Silva solicitó la inmatriculación a su favor de un predio identificado como lote 02 de la manzana "E" del balneario El Milagro del distrito de San Pedro de Lloc, provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad, con una superficie de 325.00 m2.

Para tal efecto presentó el título conformado por los siguientes documentos:

- Traslado instrumental de la escritura pública del 27.11.1995 formalizada por el notario de Pacasmayo Cesar Torres Gonzales, que contiene la venta del predio sub materia realizada por el Concejo Municipal Provincial de Pacasmayo- San Pedro de Lloc a favor de Jesús Edilberto Silva Goicochea;
- Fotocopia legalizada del Oficio N° V.200 0471 del 23.07.2012 remitido a la señora Silva por la Dirección del Medio Ambiente de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, informándole que el predio resultante de los vértices indicados en dicho oficio y graficados en el plano de ubicación M-1 (que sería el predio sub materia) no se encuentra dentro de la franja de 50 metros de adyacente a la línea de alta marea;
- Fotografía a color de la playa donde se ubica el predio;
- Resolución Sub Gerencial N° 007-2012-SGDUR-MPP del 07.02.2012 emitida por la Sub Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Provincial de Pacasmayo San Pedro de Lloc, que declaró procedente el pedido de visación de planos del predio sub materia;

- Certificado registral de búsqueda catastral del predio;
- Memoria descriptiva y plano de localización y ubicación del predio.

## II. DECISION IMPUGNADA

El título fue objeto del preceptivo examen técnico por la Oficina de Catastro competente, la que emitió el Informe 4874-2012, el cual concluyó que: i) no le es posible determinar si el predio esta o no inscrito, b) dicho predio se ubica fuera de la franja de 50 metros adyacente a la línea de alta marea, pero dentro de la zona de dominio restringido del Estado, c) los documentos técnicos son correctos. Sobre la base de dicho informe el título fue observado por el Registrador Público (e) Miguel A. Torres Reyna. Los términos de la observación están contenidos en la esquila del 12.10.2012, y son los siguientes:

### **"I. ANTECEDENTES**

*Se solicita la inscripción de una inmatriculación*

### **II. DEFECTOS ENCONTRADOS**

*Del análisis del título presentado, así como del contenido del Informe No 4874 - 2012 - ZR - V - ST/OC de fecha 01 de Octubre de 2012 emitido por el área de Catastro de Sunarp V - Trujillo; se verifica la rogatoria de inmatriculación del inmueble signado como Late 9 de la Mz. 4 se encuentra dentro de los 200.00 m. (doscientos metros) de la Zona de Dominio restringido.*

*En este sentido, debe indicarse que la Ley 26856 - Ley de Playas precisa en su artículo 2° que 'Se considera Zona de dominio restringido la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros descrita en el artículo anterior, siempre que exista continuidad geográfica de toda esa área. En consecuencia no se entenderán comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos ubicados más allá de acantilados, lagos, montañas, lomas, carreteras y otras situaciones similares que rompan con la continuidad geográfica de la playa. Tampoco están comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos de propiedad privada adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, que se encuentran dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior'.*

*Por otra parte, el artículo 3 de la misma ley indica que "Las zonas de dominio restringido serán dedicadas a playas públicas para el uso de la población. La adjudicación y/o construcción de inmuebles dentro de la zona de dominio restringido queda prohibida a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Solo por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción y por el Ministerio de Defensa se podrá desafectar áreas de la zona de dominio restringido o establecer las causales, condiciones y procedimientos de desafectación. Ninguna autoridad podrá, bajo responsabilidad, adjudicar terrenos o autorizar habilitaciones en la zona de dominio restringido que no hayan sido desafectadas.*

*Conforme se advierte del texto legal antes referido; no es factible la adjudicación y/o construcción de inmuebles dentro de la zona de dominio restringido, como sucede en el presente caso; a su vez, cabe recordar que es la propia ley la que precisa que el único modo de adjudicar y/o construir inmuebles en la referida área es a través de la previa desafectación.*

*En relación a la desafectación, el Reglamento de la Ley de Playas en su artículo 16 establece que es la Superintendencia de Bienes Nacionales la competente para declarar la desafectación de terrenos comprendidos dentro de la zona de dominio restringido; indicando además en su artículo 17 que el acto de desafectación forma parte del procedimiento de adjudicación en propiedad.*

*Dentro de este contexto normativo debe previamente de desafectarse el área a inmatricular a efectos de proceder a la inscripción de la inmatriculación rogada.*

*Por otra parte; se verifica la presentación de la escritura pública de adjudicación de fecha 27 de noviembre del año 1995 en cuya parte introductoria se indica que comparece Raquel Angelica Silva López en representación de don Jesús Edilberto Silva Goicochea; no obstante, no se ha indicado el sustento de la representación; siendo necesario que se indique ella, así como el estado civil del adjudicatario.*

### **III. BASE LEGAL**

*Art. 2011 del Código Civil, Art. V y 32 del TUO del R.G.R.P., Ley 26856 - Ley de Playas, D. S. 050-2006-EF".*

## **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACION**

La señora Silva interpuso recurso de apelación mediante escrito autorizado por el abogado Carlos Castillo O. Los argumentos impugnatorios son sumamente genéricos, y son los siguientes:

1. Las observaciones no se ajustan a la correcta calificación del título por el Área de Catastro y por el Registrador.
2. Todos los documentos presentados están de acuerdo a ley.
3. No impide la inmatriculación el informe técnico que señale la imposibilidad de determinar si el predio se encuentra inscrito o no.

## **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

Habiendo dictaminado la Oficina de Catastro que no le es posible determinar si el predio se encuentra inscrito o no, es de aplicación el tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento de inscripciones del Registro de Predios (RIRP)<sup>1</sup>, debiendo el Registro asumir que el predio sub materia no está inscrito, por lo cual no existe partida vinculada.

## **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES**

Interviene como ponente el vocal Rolando A. Acosta Sanchez.

El Registrador (e) Torres denunció que en la escrituraalzada "no se ha indicado el sustento de la representación" invocada por Raquel Silva respecto de Jesús Silva, ni el estado civil de este. En cumplimiento de su obligación impuesta por los literales g) y h) del artículo 32 del Reglamento General de los Registros Públicos, este Tribunal indagó en el índice de poderdantes del Registro correspondiente de San Pedro de Lloc, y encontró que el antedicho poder está inscrito y vigente en la partida 03017058. Así mismo, verificó que en el correspondiente título archivado del poder inscrito el poderdante Jesús Silva declaró ser viudo, esto es, soltero. Por tanto, los indicados reproches deberán desestimarse pues no generan controversia alguna, recomendándose al Registrador (e) Torres poner mayor celo en el cumplimiento de sus funciones.

Ahora, el Registrador (e) Torres exigió que como acto previo la Superintendencia de Bienes Nacionales desafecte el área del predio a inmatricular, pues la ley no permite adjudicar predios a favor de privados en la zona de dominio restringido sin que medie dicha desafectación. Ante

<sup>1</sup> Artículo 16, tercer párrafo: No impide la inmatriculación el informe técnico que señale la imposibilidad de determinar si el predio se encuentra inscrito o no.



la inexistencia de argumentos impugnatorios precisos que cuestionen directamente dicha exigencia, este Tribunal se limitará a analizar su legalidad.

## VI. ANALISIS

1. El artículo 2 de la Ley 26856 regula la adquisición de derechos reales sobre la zona de playa denominada "Zona de Dominio Restringido del Estado" estableciendo que

"Se considera zona de dominio restringido la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros descrita en el artículo anterior, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área".

"En consecuencia no se entenderán comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos ubicados más allá de acantilados, lagos, montañas, lomas, carreteras y otras situaciones similares que rompan con la continuidad geográfica de la playa".

"Tampoco están comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos de propiedad privada, adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que se encuentren dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior".

2. Como se desprende del texto del tercer párrafo del citado artículo 2, el Estado reconoce los derechos adquiridos válidamente ("legalmente") por privados sobre terrenos ubicados en la Zona de Dominio Restringido, bajo la condición de que hayan sido adquiridos antes del 09.09.1997, fecha en que entró en vigencia la referida Ley 26856. Por ende, son dos las condiciones exigidas por el artículo 2 para admitir la existencia de derechos de particulares sobre la Zona de Dominio Restringido: i) adquisición anterior al 08.09.1997, y ii) legalidad o validez del acto adquisitivo.
3. El señor Silva adquirió el dominio sobre el predio sub materia en el año 1995, como consta de la escritura pública alzada, mediante transferencia realizada a su favor por el Estado, representado por la Municipalidad Provincial de Pacasmayo. Por tanto, dicha adquisición es anterior a la vigencia de la Ley 26856, satisfaciendo así la primera condición impuesta por el artículo de esta ley.
4. El contrato administrativo contenido en el título alzado constituye la ejecución de un acto administrativo constituido por la Resolución de Alcaldía N° 286-94-CMPP del 29.11.1994 inserta en dicha escritura. Este Tribunal ha equiparado tales contratos administrativos a un acto administrativo, bajo el entendido que aquel incorpora un acto administrativo, para significar -como señala Dromi<sup>2</sup>- que "(l)os actos, hechos, reglamentos y simples actos administrativos, dictados o ejecutados en la preparación de la voluntad administrativa contractual, se incorporan unitariamente, aunque de manera separable, en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad contractual. **Por ello, las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa (procedimiento administrativo) son también aplicables a la actividad administrativa precontractual (de preparación de la voluntad) y contractual propiamente dicha (de ejecución de la voluntad)".**

<sup>2</sup> Roberto DROMI: Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 1998. Ed. Ciudad Universitaria, p. 307.

5. Si el régimen legal de los actos administrativos se aplica extensivamente a los contratos administrativos, entonces también le es de aplicación el artículo 9 de la Ley 27444, que consagra la presunción de validez de los actos administrativos. Consiguientemente, debe presumirse la legalidad del contrato administrativo celebrado entre la Municipalidad y el señor Silva, satisfaciéndose así la segunda condición legal para admitir derechos de privados sobre la Zona de Dominio Restringido.
6. Por tanto, este Tribunal encuentra que el predio sub materia no forma parte de la Zona de Playa de Dominio Restringido del Estado, por lo cual no es exigible su previa desafectación por la Superintendencia de Bienes Nacionales. Por lo demás, el reproche del Registrador (e) Torres es contrario al texto expreso del artículo 3 de la Ley 26856<sup>3</sup>, según el cual la prohibición de adjudicar terrenos en la Zona de Dominio Restringido rige a partir de la vigencia de dicha ley, siendo el caso que la adjudicación en calificación se realizó antes de dicha vigencia. De ello sigue que debe revocarse la observación formulada y ordenarse la inscripción del título alzado.

Por las consideraciones expuestas, por unanimidad se adoptó la siguiente decisión:

**VI. RESOLUCION:**

**REVOCAR LA OBSERVACION DEL TÍTULO** formulada por el Registrador Publico (e) Miguel A. Torres Reyna, **y DISPONER SU INSCRIPCION.**

**Registrese y comuníquese**

**WALTER E. MORGAN PLAZA**  
Presidente de la Cuarta Sala  
del Tribunal Registral

**HUGO O. ECHEVARRIA ARELLANO**  
Vocal del Tribunal Registral

**ROLANDO A. ACOSTA SANCHEZ**  
Vocal del Tribunal Registral

---

<sup>3</sup> Artículo 3: La adjudicación y/o construcción de inmuebles dentro de la zona de dominio restringido queda prohibida a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Solo por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y por el Ministro de Defensa se podrán desafectar áreas de la zona de dominio restringido o establecer las causales, condiciones y procedimientos de desafectación. Ninguna autoridad podrá, bajo responsabilidad, adjudicar terrenos o autorizar habilitaciones en la zona de dominio restringido que no hayan sido desafectadas.

## 10. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO

**SUMILLA: FRANJA DE 50 METROS DE ANCHO PARALELA A LA LINEA DE ALTA MAREA .-** *La franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea no debe reputarse como de dominio privado sino como de dominio público. A fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en dicha área se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.*

### TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCION No 2179-2014-SUNARP-TR-L

Trujillo, catorce de noviembre de dos mil catorce.

|                 |   |                                             |
|-----------------|---|---------------------------------------------|
| <b>APELANTE</b> | : | <b>MAURICIO MARTÍN LEVY CAMPOS</b>          |
| <b>TITULO</b>   | : | N° 558623 del 2/6/2014                      |
| <b>RECURSO</b>  | : | H.T.D. N° 878-ORLC/SAN MIGUEL del 22/8/2014 |
| <b>REGISTRO</b> | : | Predios de Lima                             |
| <b>ACTO(S)</b>  | : | Inmatriculación                             |

#### SUMILLA

#### **FRANJA DE 50 METROS DE ANCHO PARALELA A LA LINEA DE ALTA MAREA**

*"La franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea no debe reputarse como de dominio privado sino como de dominio público. A fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en dicha área se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea".*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACION PRESENTADA**

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inmatriculación de la Zona 1 denominada "Vivero Municipal", conformante del Corredor Ribereño denominado "Costa Verde", ubicado en el distrito de San Miguel, provincia y departamento de Lima, que comprende un área de 9,824.967 m2, a favor de la Municipalidad Distrital de San Miguel.

Para tal efecto se adjuntan los siguientes documentos:

- Oficio N° 006-2014-SGCP-GAF/MDSM del 28/5/2014 suscrito por Pompeyo López Palomino en su condición de Sub Gerente de Control Patrimonial de la Municipalidad Distrital de San Miguel
- Copia de la Resolución de Alcaldía N° 355-2014/MDSM del 14/5/2014 suscrita por Salvador Heresi Chicoma y Vicente E. González Navarro, en sus condiciones de Alcalde y Secretario General de la Municipalidad
- Distrital de San Miguel, respectivamente; certificada el 14/5/2014 por el citado secretario general.
- Plano de ubicación-localización de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PU-01), visado por Katherine Cruz Vásquez y José Martín Castro Ramírez, en sus condiciones de Técnica SCP

y Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel, respectivamente.

- Plano perimétrico-topográfico de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PP- 02), visado por Katherine Cruz Vásquez y José Martín Castro Ramirez, en sus condiciones de Técnica SCP y Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel, respectivamente.
- Memoria descriptiva de la Zona 1 Vivero Municipal, visado por Katherine Cruz Vásquez y José Martín Castro Ramirez, en sus condiciones de Técnica SCP y Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel, respectivamente.
- Copia simple del escrito V. 200-059 del 7/2/2014 suscrito por Capitán de Navío Hugo Montoro Cáceres en su condición de Director del Medio Ambiente de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- Copia de la Resolución Directoral N° 0737-2013-MGP/DCG suscrito por Vicealmirante Edmundo Deville del Campo en su condición de Director de Capitanías y Guardacostas, certificada por Capitán de Fragata Javier Juárez Adrianzén en su condición de Oficial Secretario de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- Copia del informe técnico de determinación de la línea de más alta marea (LAM)-Playas del distrito de San Miguel, de noviembre del 2007, con sus respectivos anexos y planos (láminas L-1 y L-2), certificadas por Teniente Segundo Oswaldo García Tello.
- Constancia Negativa de Catastro (Constancia N° 001-2013SGFUC- GDU/MDSM) del 20/6/2013 suscrito por José Martín Castro Ramirez, en su Condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel.
- Copia simple de la Resolución N° 029-2013-SUNARP-TR-T del 18/1/2013.

Con el recurso de apelación se presentaron los siguientes documentos:

- Plano perimétrico-topográfico de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PP- 02), visado por funcionario de Sub Gerencia de Control Patrimonial y por José Martín Castro Ramirez en su condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel.
- Memoria descriptiva de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PP-02), visado por funcionario de Sub Gerencia de Control Patrimonial y por José Martín Castro Ramirez en su condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel.
- Constancia Negativa de Catastro (Constancia N° 007-2014-SGFUC-GDU/MDSM) del 7/7/2014 suscrito por José Martín Castro Ramirez, en su condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel.

Forma parte del presente título el Informe Técnico» N° 10944-2014-SUNARP-Z. R.N° IX/OC del 16/6/2014 expedida por el Área de Catastro de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

La Registradora Pública del Registro de Predios de Lima Gladys López Collas observó el título en los siguientes términos:

(Se reenumera para mejor resolver).

*"Señor(es): Devuelto el presente título del área de catastro, se observa por lo siguiente:*

*-Mediante Informe Técnico N° 10944-2014-SUNARP-Z. R.N a IX/OC el área de catastro precisa que el pre dio en estudio forma Parte del corredor ribereño denominado "Costa Verde" en el distrito de San Miguel, que se ha revisado y efectuado la comparación entre el polígono en consulta trazado en el plano remitido con la base gráfica referencial y parcial disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y modificación, en donde se visualiza gráficamente lo siguiente:*

*1. El desarrollo del cuadro de datos de coordenadas UTM arroja una poligonal diferente a lo establecido en el plano presentado, apreciando error en el vértice V y en los vértices del lindero del sur.*

*2. En el plano remitido no se acota las medidas perimétricas y ángulos internos que desarrolla el área en consulta y el cuadro de datos técnicos no contiene dicha información, solo establece las coordenadas de los vértices.*

*3. A En la zona en estudio se advierte lo inscrito en el Tomo 159 fojas 203 del que sus títulos archivados N° 3619 del 31/10/1917 y N° 3434 del*

*16110/1917 referido a los asientos 1,2 y 3 no se ubicó plano que permita verificar si comprende o no al área en estudio o si forma parte de alguna independización, lo indicado se aprecia de la descripción literal de la partida que indica su colindancia por el Oeste: el barranco que da al mar.*

*3. B Asimismo, se identificó un plano referencial que obra en el título N° 2609 del 6/12/1950 Tomo 172 fojas 105 lote 37 de la Urbanización de la Av. Miramar con el cual se advierte que el área en consulta se ubica parcialmente sobre parte de los antiguos barrancos que dan al mar trazados en dicho plano.*

*4. De acuerdo a la cartografía del JICA y al plano remitido se advierte que el área en consulta se ubica en zona cercana a playa, por tanto deberá descartarse que el área en consulta se ubique en zona intangible o dominio restringido, efectuar consulta al organismo competente.*

*Estando a lo indicado por el área de catastro sírvase aclarar, téngase presente que de la descripción literal de linderos de predios indicados se puede desprender que el área materia de inmatriculación se encuentra afectada por las partidas indicadas, por lo que se solicita efectuar las rectificaciones o aclaraciones correspondientes.*

*Según Ley de Playas N° 26856 se establece "declarar que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido".*

*También se informa que al ubicarse el predio en la faja marginal de la costa verde se recomienda tener en cuenta el Reglamento Nacional de*

*Construcciones en relación con las zonas de dominio restringido y la Ley N° 26306 Ley de Corredor Ribereño.*

*Sin perjuicio de lo indicado, de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de la Ley N° 26306 (D.S.N° 01-95-MTC) en virtud de la cual se solicita la inscripción del presente, se establece en el art. 4 y 7 concordando con el art. 21 que si bien la propiedad de los terrenos de la costa verde ubicados en las jurisdicciones de los distritos de Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Isidro, Magdalena del Mar y San Miguel corresponden a sus respectivas municipalidades Se establece como excepción la franja intangible de 50m a partir de la línea de la marea y extendiéndose a mayor distancia.*

*Entonces, resulta necesario verificar si el predio objeto de inmatriculación estaría referido a un bien de uso público y/o se encuentra comprendido dentro de la zona de dominio restringido o zona intangible a que hace referencia el reglamento de la Ley N° 26306.*

*Téngase presente que de conformidad con la Ley N° 26856 existe un área de dominio restringido de 200m a continuación de los 50m sobre la que ninguna autoridad puede adjudicar terrenos o autorizar habilitaciones salvo que cuente con la respectiva resolución de desafectación a través de Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y*

*Construcción, así como por el Ministerio de Defensa y además aprobada por la SBN en concordancia con lo prescrito por Reglamento de la Ley N°29151 (Ley General del Sistema de Bienes Estatales).*

*A fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra comprendido o no en área intangible o de dominio público, sírvase presentar documento expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en donde se acredite que la citada extensión de 9,824.968m<sup>2</sup> no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho Paralela a la línea de alta marea o en dominio restringido, se aprecia que en documento presentado no aparece certificación referente al área en cuestión.*

*5. Asimismo, se aprecia que se ha presentado Constancia Negativa de Catastro referente a predio ubicado en el corredor ribereño denominado Costa Verde en la plataforma baja, altura del cruce del Pasaje San Luis con la Av. Costanera, discrepando de lo que figura en memoria descriptiva que describe a predio rústico de naturaleza eriazos que forma parte del corredor ribereño denominado Costa Verde ubicado en una zona de acantilado a la altura del Jr. Independencia paralela a la Av. Costanera cuerdas 1,2 y 3.*

*6. Adicionalmente, se deja constancia que no se ha contrastado memoria descriptiva al carecer el plano de medidas perimétricas.*

*Toda modificación y/o subsanación deberá efectuarse siguiendo la misma formalidad con la que fue otorgado el documento que se modifica y/o subsana.*

*Base legal: Art. 2011 del Código Civil; numeral V del Título Preliminar y arts. 3132,39 y 40 del Reglamento General de los Registros Públicos; Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios."*

### **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

El recurrente sustenta su recurso de apelación, entre otros, sobre la base de los siguientes fundamentos:

- La rogatoria se realiza dentro del marco legal especial del Proyecto Costa Verde, que está constituido por la franja costera que, desde el distrito de San Miguel hasta el de Chorrillos (La Chira) comprende Las playas y terrenos existentes, desde la línea de más alta marea, así como los que ganen al mar hasta el borde superior de los acantilados y la franja de ancho variable a partir del borde de los acantilados, hacia el interior continental, en mérito a la Ley N° 26306 y su reglamento aprobado por el D.S.W 01-95- MTC.
- El área de catastro, no pudo determinar de forma categórica, si el área materia de inscripción se encuentra inscrita o no, por lo que debe aplicarse el tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, así como el noveno precedente de observancia obligatoria aprobado en el XII Pleno del Tribunal Registral, sustentado en las Resoluciones N° 067-2005-SUNARP-TR-T y N° 252-2005-SUNARP-TR-RL, que señala "no impide la inmatriculación de un predio el informe del área de catastro señalando la imposibilidad de determinar si el mismo se encuentra inscrito o no".
- El predio que se solicita inmatricular no se encuentra dentro de la zona intangible, 50 metros de ancho paralelo a la línea de alta marea, lo cual se acredita con la Resolución Directoral N° 0737-2013aMGP/DCG del 22/8/2013, expedida por el Director General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, en donde se establece de manera oficial el límite técnico de la línea de alta marea de playa de todo el distrito de San Miguel, advirtiéndose en el plano de determinación que el predio se encuentra fuera del límite de los 50 metros establecidos por la Marina de Guerra del Perú, lo que debe ser verificado por el área de catastro contrastando nuestro plano con el antes señalado.



- Respecto a la ubicación del predio dentro de la zona restringida y el pedido de desafectación por parte de la Superintendencia de Bienes Estatales, el tenor del artículo 17° de la Ley N° 26856 establece: "En el caso del corredor ribereño denominado Costa Verde, comprendido dentro de los alcances de lo dispuesto por la Ley N° 26306, sólo serán de aplicación los artículos 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 15 de la presente Ley. De la lectura del texto legal se advierte que para el presente caso no es aplicable el artículo 2° y 3° de la Ley N° 26306, referida a las zonas de dominio restringido.
- En un caso similar, la Resolución N° 029-2013-SUNARP-TR-T de fecha 18/1/2013 establece: "Es procedente la inmatriculación de un predio ubicado en la zona de playa de dominio restringido del Estado a favor de un privado si el derecho que este fue adquirido antes del 9/9/1997, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 26856".
- El Título II del Decreto Supremo N° 01-95-MTC que reglamenta la Ley N° 26306, prescribe expresamente sobre la propiedad y su inscripción, en el artículo 4° reconoce la propiedad de los predios dentro de su jurisdicción en favor de la Municipalidad Distrital de San Miguel, el artículo 7° señala que tratándose de la primera inscripción de dominio será suficiente la presentación de la copia certificada de la resolución de alcaldía distrital que disponga la inscripción, señalando la superficie y linderos del total materia de inscripción, comprendiendo los terrenos y playas de la plataforma baja, más los acantilados y la franja de ancho variable desde el borde superior del acantilado hacia el interior continental, excluyéndose la franja intangible de 50 metros a partir de la línea de alta marea.
- De encontrarse parcial o totalmente el predio materia de la inmatriculación dentro de la zona restringida este no será impedimento para su inscripción a tenor de lo señalado por lo resuelto por el Tribunal Registral (Resolución N° 029-2013-SUNARP-TR-T), sólo se excluye de la inmatriculación la zona intangible, mas no la zona de dominio restringido.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

Al tratarse de una inmatriculación, no cuenta con antecedente registral.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES**

Interviene como ponente la Vocal Gloria Amparo Salvatierra Valdivia.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

Si para la inscripción de la inmatriculación de un predio debe determinarse que no se encuentre en la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

#### **IV. ANÁLISIS**

1. Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inmatriculación de la Zona 1 denominada "Vivero Municipal", conformante del Corredor Ribereño denominado "Costa Verde", ubicado en el distrito de San Miguel, provincia y departamento de Lima, que comprende un área de 9,824 967m<sup>2</sup>, a favor de la Municipalidad Distrital de San Miguel, en mérito de la Resolución de Alcaldía N°355-2014/MDSM, emitido en mérito de la Ley N° 26306 y su Reglamento.

La Registradora ha observado el título, señalando, entre otros, que debe acreditarse mediante documento expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú que la extensión de 9,827.968 m<sup>2</sup> no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea o en dominio restringido.

2. El artículo 73 de nuestra Constitución Política señala que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.  
Bienes de dominio público, son entonces como su mismo nombre lo señala, aquellos bienes del dominio de todos, salvo disposición distinta establecida por ley, excepción que obedecerá según lo establece la propia Constitución para fines económicos.
3. Mediante Ley 28656 se estableció que las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles, en razón a ello se estableció que su ingreso y uso es libre, salvo los casos señalados expresamente en la presente ley.

Esta norma estableció así dos áreas:

1. La zona de "Playa"; y,
2. La zona de "dominio restringido".

#### **Zona de Playa**

Las playas del litoral de la república son definidas de manera general en el artículo I de esta norma, como el área de la costa que se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

El artículo 3 del D.S. 050-2006-EF que aprobó el Reglamento de esta Ley, precisa esta definición, señalando que el área de playa constituye un bien de dominio Público y comprende el área donde la costa presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, más una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de más alta marea.

#### **Zona de dominio restringido**

El artículo 2 de la Ley 26856 refiere que se encuentra conformada por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área.

El artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26856 precisa que esta zona se encuentra constituida por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito, según lo previsto por el artículo 2 de la Ley

Señala además que las zonas de dominio restringido se destinarán a playas públicas para el uso de la población, salvo que se haya procedido a su desafectación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la

Ley y el Capítulo III del presente Reglamento.

4. El artículo 2 de la Ley 26856 establece una excepción a la zona de dominio restringido señalando que no se encuentran comprendidos dentro de esta los terrenos de propiedad privada adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que se encuentren dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior.  
El artículo 12 del Reglamento-D. S. 050-2006-EF-, desarrolla los supuestos de excepción, señalando:

*"No están comprendidos en la zona de dominio restringido los terrenos ubicados dentro de la franja de 200 metros a que se refiere el artículo 4 de este Reglamento, siempre que dichos terrenos se hubieren encontrado legalmente incorporados al dominio privado de una entidad estatal o de particulares con anterioridad al 9 de septiembre de 1997, fecha de entrada en vigencia de la Ley.*

*También están excluidos los predios que a la fecha antes indicada hubieran sido transferidos a entidades públicas para el desarrollo de proyectos de infraestructura pública, salvo que a esa fecha se hubiere incurrido en causal de caducidad y consiguiente reversión al dominio estatal.*

*Los terrenos comprendidos dentro de la franja de 200 metros a que se refiere el artículo 4 de este Reglamento, revertidos al dominio estatal a partir del 9 de septiembre de 1997, quedan incorporados a la zona de dominio restringido".*

5. Consecuentemente, de acuerdo a las normas expuestas la zona considerada como área de playa (conformada por los 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea) es diferente a la zona de dominio restringido (200 metros a continuación de los 50 metros antes descritos), pues la primera siempre será considerada como bien de dominio Público, inalienable e imprescriptible, por lo que sobre ésta no podrán los particulares o algún organismo ejercer algún tipo de dominio privado y/o actividad, no existiendo excepción aun cuando el título de dominio sea anterior a la fecha de vigencia de la Ley

La zona de dominio restringido en cambio, si bien es considerada como zona de dominio público siendo destinado su uso para playas Públicas destinados para el uso de la población, admite excepciones para ser consideradas como tal, como es-entre otras-, la incorporación al dominio privado de una entidad estatal o de particulares sobre los predios ubicados en estas zonas, siempre que haya ocurrido antes del 9/9/1997

6. En el presente caso, la adquisición se sustenta, según la Resolución de Alcaldía N° 355-2014, en mérito de la Ley N° 26306 y su Reglamento.

El artículo 1 de la Ley N° 26306 del 12/5/1994 reconoce la propiedad de los terrenos en el corredor ribereño, denominado Costa Verde a los Municipios Distritales de San Miguel entre otros y en mérito de esta Ley cada una de las Municipalidades Distritales procederá a inscribir sus derechos en el Registro correspondiente.

En tal sentido, el bien pudo ser válidamente adquirido por la Municipalidad Distrital de San Miguel en el año 1994.

El artículo 7 de su Reglamento (D.S. 01-95-MTC), establece que para la primera inscripción de dominio serán suficientes los siguientes documentos:

- Copia certificada de la Resolución de Alcaldía que dispone la inscripción (con las características que ahí se señalan).
- Plano de delimitación del área del segmento distrital a inscribir, trazado sobre las hojas a escala 1:5,000 del plano de Lima Metropolitana IGN/JICA, aplicando sobre dichos planos los límites distritales correspondiente según lo establecido en el artículo 6 del Reglamento, con indicación del perímetro resultante para el terreno a inscribir.
- Memoria descriptiva, con indicación de la superficie total, límites, linderos y características topográficas.

En la propiedad no incluye la zona intangible de 50 metros a partir de la línea de máxima marea.

Con posterioridad, se aprobó la Ley N° 26856, Ley de playas, antes citada, por lo que la documentación a presentarse, también debe adecuarse a la misma.

7. En el presente caso, para acreditar la no afectación al área intangible se ha presentado la Resolución Directoral N° 0737-2013-MGP/DCG del 22/8/2013 suscrita por el Vicealmirante Edmundo Deville del Campo en su condición de Director de Capitanías y Guardacostas, certificada por Capitán de Fragata Javier Juárez Adrianzén en su condición de Oficial Secretario de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, en la que se puede apreciar:

"(...)

*SE RESUELVE*

*Artículo 1°: Aprobar la línea de alta marea que comprende al área de playa del distrito de San Miguel, en la provincia y departamento de Lima de conformidad al Plano de Determinación de la Línea de Alta Marea efectuada por la Dirección de Hidrografía y Navegación.*

*Artículo 2°: Remitir a la Municipalidad Distrital de San Miguel, y a la Autoridad del Proyecto de la Costa Verde la presente Resolución Directoral y el Plano de Determinación de la Línea de Alta Marea, que comprende al área de playa del distrito de San Miguel, en la provincia y departamento de Lima*  
*(...)"*

Asimismo se ha presentado copia del informe técnico de determinación de la línea de más alta marea (LAM)-Playas del distrito de San Miguel. De noviembre del 2007, con sus respectivos anexos y planos (láminas L-1 y L- 2), certificadas por Teniente Segundo Oswaldo Garcia Tello.

De lo expuesto precedentemente se tiene que en la Resolución Directoral N° 0737-2013-MGP/DCG del 2218/2013 no se ha indicado con precisión si el predio que se solicita inmatricular se encuentra o no en el área que ostenta el corredor ribereño denominado "Costa Verde" en el distrito de San Miguel y si ésta área se ubica fuera de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

En tal sentido, corresponde confirmar el numeral 4 de la observación formulada por la Registradora.

8. El artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios dispone que los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de Catastro.

Con relación a la labor que realiza el Área de Catastro se señala que verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará únicamente sobre la base de la información gráfica con la que cuente el Área de Catastro, bajo responsabilidad. Se agrega que este informe del Área de Catastro es vinculante para el Registrador.

En tal sentido, el informe del Área de Catastro es vinculante para el Registrador en lo referente a los aspectos técnicos, siendo función del Registrador el pronunciarse sobre los aspectos jurídicos que sean consecuencia d este informe emitido.

9. Esta disposición del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios recogió el precedente aprobado por el Tribunal Registral en el X Pleno, llevado a cabo los días 8. y 9 de abril de 2005, cuyo tenor es el siguiente:

## **ALCANCES DEL CARACTER VINCULANTE DEL INFORME EMITIDO POR EL ÁREA DE CATASTRO**

*"El informe del área de catastro es vinculante para el Registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El Registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al Registrador Público".*

Criterio sustentado en las Resoluciones N° 130-2004-SUNARP. TR-A del 5 de agosto de 2004, N° 165-2004-SUNARP-TR-A del 30 setiembre de 2004 y N° 017-2005-SUNARP-TR-A del 28 de enero de 2005.

De acuerdo al precedente en mención, los informes del Área de Catastro resultan vinculantes para el Registrador, siempre que se refieran a aspectos estrictamente técnicos. En este sentido, el Registrador a cargo de la calificación debe distinguir en el Informe Técnico de Catastro los aspectos técnicos de los jurídicos, por lo que el Informe de Catastro sólo debe dar lugar a una observación cuando los defectos técnicos constituyan un obstáculo para la inscripción

En atención a lo expuesto, el título fue remitido al área de catastro habiéndose emitido el Informe Técnico N° 10944-2014-SUNARP-Z.R.N°IX/OC del 16/6/2014, siendo que la registradora recogió en los numerales 1.2 y 3 de la observación aspectos técnicos concluidos por la oficina de Catastro.

10. Respecto al punto 1 de la observación, la Oficina de Catastro advirtió que existe incompatibilidad entre la poligonal formada por los datos de coordenadas UTM y el plano presentado, lo que no permitiría determinar la ubicación del área materia de inmatriculación.

Asimismo, en el punto 2 de la observación se indica que el plano presentado (originariamente) no contenía medidas perimétricas y ángulos internos.

Siendo que tales defectos constituyen observaciones de carácter técnico lo cual compete determinar al área de catastro, y es vinculante para las instancias registrales, corresponde confirmar los numerales 1 y 2 de la observación.

Sin perjuicio de ello, advirtiéndose que con el recurso de apelación se ha presentado el plano perimétrico-topográfico de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PP-02), visado por funcionario de Sub Gerencia de Control Patrimonial y por José Martín Castro Ramirez en su condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel en el que se consignan las medidas perimétricas y el cuadro de datos técnicos, corresponde disponer que en ejecución de resolución se remita el expediente al área de catastro a efectos que emita nuevo informe tomando en cuenta la nueva documentación presentada.

11. Respecto al tercer numeral de la observación, la Oficina de Catastro informó que no le es posible determinar si lo inscrito en el tomo 159 folios 203 comprende o no el área en estudio o si forma parte de alguna independización, imposibilidad que surge como consecuencia de la falta de planos en los títulos archivados correspondientes a la citada inscripción, por lo que resulta aplicable el precedente de observancia obligatoria aprobado en el Pleno XII del Tribunal Registral el 4 y 5 de agosto de 2005

## PROCEDENCIA DE INMATRICULACIÓN

*"No impide la inmatriculación de un predio el informe del Área de Catastro señalando la imposibilidad de determinar si el mismo se encuentra inscrito o no".*

Criterio adoptado en la Resolución N° 067-2005-SUNARP-TR-T del 25 de abril de 2005 y N° 252-2005-SUNARP-TR-L del 29 de abril de 2005.

Por lo tanto, **corresponde revocar el extremo 3A de la observación** formulada por la Registradora.

En el extremo 3B de la observación (sustentado en el informe de catastro) el Registrador señala que en base a un plano referencial que obra en el título N° 2609 del 6/12/1950 se advierte que el área en consulta se ubica parcialmente sobre parte de los antiguos barrancos que dan al mar trazados en dicho plano, la observación fue formulada en base a un plano que corresponde a un título archivado no involucrado en las inscripciones respecto de las que se tiene duda si existe superposición (conforme a lo indicado en el numeral 3A), por tanto, atendiendo a que se trata de una observación de carácter técnico corresponde **confirmar dicho extremo** precisando que ya que el área de catastro emitirá nuevo informe con el plano señalado en el numeral 10, debe pronunciarse también respecto de este extremo del informe N° 10944-2014-SUNARP-Z R.N° IX/OC del 16/6/2014.

12. Respecto al numeral 5 de la observación la Registradora señala que hay discrepancia en cuanto a la ubicación del predio señalado en el Certificado Negativo de Catastro N° 001-2013-SGFUC-GDU/MDSM con la memoria descriptiva adjunta.

Con el recurso de apelación se ha presentado la Constancia Negativa de Catastro N° 007-2014-SGFUC-GDU/DSM del 7/7/2014 suscrita por el Ing. José Martín Castro Ramírez, Sub Gerente de la Municipalidad Distrital de San Miguel, en la que se indica:

*"(..)*

*Que, habiéndose revisado la documentación respectiva, contarme consta en el informe N° 105-2014 Achp/SGFUC/GDU/MDSM de fecha 7 de Julio de 2014, el Predio: Zona 1 denominada "Vivero Municipal" ubicada en el Corredor Ribereño de la Costa Verde, cuya área es de 9,824.967 m<sup>2</sup>, presenta forma de Polígono irregular y encierra un perímetro de 591.37 ml., está considerada como ZONA NO CATASTRADA, esta situación obedece a que no se cuenta con cartografía debidamente georeferenciada en formato digital e impreso, según lo dicta el inciso e) de la directiva N° 002-SNCP/ST, publicado en el diario oficial el Peruano, el 18 de octubre de 2009.*

*Se deja constancia que el Predio ubicada en el Corredor Ribereño de la Costa Verde, de la Zona 1, denominada "Vivero Municipal", comprendido en la jurisdicción del distrito de San Miguel, provincia y departamento de Lima, está considerada como ZONA NO CATAS TRADA, por lo cual no cuenta actualmente con Código Catastral.*

*(..)"*

Por lo tanto, en el Certificado Negativo de Catastro presentado con el recurso de apelación se ha señalado el mismo predio indicado en la memoria descriptiva (Corredor Ribereño denominado "Costa Verde" comprendido en la jurisdicción de San Miguel), en tal sentido, corresponde **dejar sin efecto el numeral 5** de la observación.

13. Asimismo con el recurso de apelación se ha presentado el plano perimétrico-topográfico de la Zona 1 Vivero Municipal (lámina PP-02), visado por funcionario de Sub Gerencia de



Control Patrimonial y por José Martín Castro Ramírez en su condición de Sub Gerente de Fiscalización Urbana y Catastro de la Municipalidad Distrital de San Miguel en el que se ha incorporado el cuadro de datos técnicos, es decir las medidas perimétricas del predio submateria, y habiéndose contrastado dicha información con la memoria descriptiva se advierte que no existe discrepancia alguna.

En tal sentido corresponde **dejar sin efecto el numeral 6** de la observación formulada por la Registradora.

Estando a lo acordado por unanimidad;

## **VII. RESOLUCIÓN**

1. **CONFIRMAR** los numerales 1,2,3B y 4, **REVOCAR** el numeral 3A, y **DEJAR SIN EFECTO** los numerales 5 y 6 de la observación formulada por la Registradora del Registro de Predios de Lima, conforme a los fundamentos expuestos en la presente Resolución.
2. Disponer que en ejecución de resolución se remita el expediente al área de Catastro a efectos de emita nuevo informe en base a la nueva documentación adjuntada, conforme se indicó en los numerales 10 y 11 de la análisis de la presente resolución.

**SAMUEL GALVEZ TRONCOS**

Presidente de la Tercera Sala  
del Tribunal Registral

**ELENA ROSA VÁSQUEZ TORRES**

Vocal del Tribunal Registral

**GLORIA AMPARO SALVATIERRA VALDIVIA**

Vocal del Tribunal Registral

## 11. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO

**SUMILLA: ÁREA DE PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO.-** *El documento expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú que acredite que el predio materia de rectificación de área no se encuentra ubicado dentro del área de playa o expedido por la Superintendencia de Bienes Estatales-SBN respecto a la zona de dominio restringido, debe solicitarse cuando existen elementos razonables que evaluados de manera conjunta permitan presuponer que el predio se encuentra ubicado en las referidas zonas"*

### TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCION No 1079-2014-SUNARP-TR-L

Lima, seis de junio de dos mil catorce.

|                 |   |                                                                                |
|-----------------|---|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APELANTE</b> | : | <b>CARMEN ROSA HERRERA AYALA.</b>                                              |
| <b>TITULO</b>   | : | Nº 23684 del 8/1/2014                                                          |
| <b>RECURSO</b>  | : | H.T.D. Nº 00443 del 2/4/2014                                                   |
| <b>REGISTRO</b> | : | Predios de Lima                                                                |
| <b>ACTO(S)</b>  | : | Anotación preventiva de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas |

#### **SUMILLA :**

#### **ÁREA DE PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO**

*"El documento expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú que acredite que el predio materia de rectificación de área no se encuentra ubicado dentro del área de playa o expedido por la Superintendencia de Bienes Estatales-SBN respecto a la zona de dominio restringido, debe solicitarse cuando existen elementos razonables que evaluados de manera conjunta permitan presuponer que el predio se encuentra ubicado en las referidas zonas".*

#### **I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la anotación preventiva de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, tramitada en sede notarial, del predio denominado sub lote 1-C 18 de la Playa El Barco, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima, inscrito en la partida electrónica Nº 11706658 del Registro de Predios de Lima, en el sentido de que le corresponde el área de 46?. 49m2 y no 297.80m2 como se encuentra publicitado en la referida partida.

Para tal efecto, se presentan los siguientes documentos:

- Copia de la solicitud de anotación preventiva de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, presentado por Carmen Rosa Herrera Aya la, certificada por el notario de Lima Carlos Herrera Carrera, el 7/1/2014.

- Copia del plano de ubicación (Lámina U-01) visado por la Municipalidad de Lurín, certificada por el notario de Lima Carlos Herrera Carrera, el 10/10/2013.
- Copia del plano perimétrico (Lámina P-01) visado por la Municipalidad de Lurín, certificada por el notario de Lima Carlos Herrera Carrera, el 10/10/2013.
- Certificado de Búsqueda Catastral N° 411.2013 del 29/11/2013, expedido por la Subdirección de Registro y Catastro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, donde se señala que el predio en consulta se encuentra ubicado en el distrito de Punta Hermosa.

Ante esta instancia se ha presentado Certificado de Búsqueda Catastral N° 411-2013 del 29/11/2013, expedido por la Subdirección de Registro y Catastro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, donde se señala que el predio en consulta se encuentra ubicado en el distrito de Lurín y escrito del 4/6/2014 suscrito por Carmen Rosa Herrera Ayala,

Asimismo, forma parte del presente título:

- El Informe Técnico N° 1445-2014 SUNARP-Z. R, N° IX/OC del 28/1/2014 expedido por la arquitecta del área de catastro de la Zona Registral N° IX. Sede Lima, Carolina Diaz Santillán.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

La Registradora Pública del Registro de Predios de Lima, Maria Teresa Salazar Mendoza, observó el título en los siguientes términos: **(Se reenumera para mejor resolver).**

*Señor(es):*

*En relación con dicho título, manifiesto que en el mismo adolece de defecto subsanable, siendo objeto de la(S) siguiente(S) observacio(nes), acorde con la(S) norm(as) que se cita(n):*

**Acto: Anotación preventiva de rectificación de área**

*1. Vista su solicitud, se advierte que corresponde a la rectificación de área del inmueble inscrito en la P.E N° 11706658 del Registro de Predios, toda vez que en la partida consta que mide **297.80** m2 y se solicita rectificar al área de **467.49** m2.*

*Considerando su solicitud, se ha podido apreciar que este crecimiento de área implicaría una incorporación de área, siendo que mediante este trámite no es procedente. Téngase presente que la finalidad de la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas es la adecuación a las verdaderas, dimensiones físicas del predio con el registro y que vía rectificación otorgar titularidad de un área adicional a la existente.*

*2. Sin perjuicio de lo antes señalado:*

*Se remitió el título al Área de Catastro, la misma que mediante Informe Técnico N° 1445-2014-SUNARP-Z. R.N° IX/OC del 28/1/2014, ha señalado lo siguiente:*

*'(...)2. Efectuadas las comparaciones gráficas entre los elementos técnicos presentados y contrastados con las bases básicas del mosaico de predios inscritos disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación se ubica al área en consulta ubicada de la siguiente manera:*

*\*Parcialmente en ámbito de lo inscrito en la P.E N° 11706658 (ref. Título archivado N° 330305 del 10/10/2014) y,*

*\*Parcialmente, el saldo del área en consulta en ámbito del cual en la base gráfica parcial del mosaico de predios, no se ha identificado a la fecha información de plano con antecedentes registrales.*

*3. Al respecto del área en consulta ubicada en el ámbito sin antecedentes registrales, teniendo presente (...).*

*4. Asimismo al encontrarse el área de estudio en zona ribereña al mar, es importante tener en consideración la Ley N° 26856 del 26/1997, efectuando las consultas pertinentes (...).".*

*En virtud de lo expuesto por el área de Catastro, se estaría ampliando el área del predio, sobre área sin antecedentes, por lo que deberá adjuntarse documento suscrito por la Capitanía de Puerto donde indique que el predio no se encuentra ubicado en zona de dominio restringido 0 en área de playa.*

*2.1 Asimismo se puede apreciar que adjunta un documento suscrito por la*

*SBN donde consta que a la fecha en el área en consulta no se ha identificado ningún predio del Estado; sin embargo precisa que corresponde a un predio ubicado en el distrito de Punta Hermosa, sin embargo el predio materia de estudio de ubica en el distrito de Lurín, por lo que no le corresponde, debiendo adjuntar uno que corresponda al*

*predio materia de estudio a efectos de determinar que la ampliación del área no es sobre área de propiedad del Estado.*

*Base legal: Art. 2010 y 2011 del Código Civil, numeral III y V del T. Preliminar y los Arts. 7, 10, 31 al 33 y 40 del Reglamento General de los Registros Públicos*

### III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La recurrente fundamenta el recurso de apelación en los términos siguientes:

-El acto materia de rogatoria comprende a la anotación preventiva de una rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, acción de asunto no contencioso de competencia notarial, regulado en el literal b) del artículo 13° de la Ley N° 27333 "Ley Complementaria a la Ley N° 26662, Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial para la regularización de edificaciones", Ley N° 27157 "Ley de Regularización de Edificaciones" del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común" y su Reglamento.

-La Registradora ha efectuado una errada interpretación de la norma antes mencionada, calificando el acto materia de la presente apelación como una incorporación de área (no específica et sustento jurídico) señalando además la improcedencia de éste. Al respecto, se enfatiza nuevamente que el acto rogado se solicitó bajo el procedimiento notarial que la ley permite, sin contemplar limitación alguna sobre un mínimo o máximo de área a rectificar y cumpliendo una serie de requisitos claramente establecidos en ella, exigencias además debidamente avaladas por la Municipalidad Distrital de Lurín, en su calidad de ente generador de catastro, quienes han materializado su aprobación y conformidad de nuestro requerimiento con la correspondiente visación de planos y memoria descriptiva, luego de un minucioso procedimiento administrativo que fue evaluado por el área técnica, quienes efectuaron diversas inspecciones de campo, emitiendo su correspondiente informe, para luego ser evaluado por el área legal de la citada Comuna.

-En el presente caso, la realidad formal del Registro y lo que físicamente siempre ha tenido el predio discrepan, el predio siempre ha sido el mismo, to que sucede es que el Registro viene Publicitando una información física errada y este hecho ha sido identificado gracias a un levantamiento topográfico efectuado por la arquitecta María Paz Ballén de la Puente y corroborado por los ingenieros del área técnica de la Municipalidad Distrital de Lurín, que como ya lo hemos mencionado líneas atrás, verificaron el área y linderos reales del predio materia de rectificación, manifestando la conformidad de todo lo afirmado, mediante la visación de planos y memoria descriptiva, documentos requeridos por Ley para el procedimiento de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, por lo que este extremo de la observación carece de fundamento legal, más por el contrario el Tribunal Registral se ha pronunciado sobre este punto, señalando que: *"No procede denegar la rectificación de área alegando que lo que se solicita no es precisamente una rectificación sino una incorporación al predio de áreas aledañas debido a que mediante el procedimiento notarial es procedente la rectificación de un área mayor"* (RES N° 992-2013-SUNARP-TR-L del 14/6/2013).

-En relación al Informe Técnico N° 14452014 SUNARP Z RN° \X/OC del 28/1/2014 expedido por el área de Catastro, éste no ha determinado inconvenientes técnicos, señalando más bien que sobre el saldo del área (materia de rectificación) no se ha identificado a la fecha información de plano con antecedentes registrales, lo que quiere decir que éste no se superpone con propiedad de terceros, por ende no afecta a ningún colindante, criterio adoptado también por la entidad competente generadora de catastro, en este caso la Municipalidad Distrital de Lurín,

materializando dicho juicio con la visación de planos y memoria descriptiva, lo que además ha sido corroborado con el Certificado de Búsqueda Catastral N° 411-2013 del 29/11/2013, expedido por la Sub Dirección de Registro y Catastro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, quien mediante el citado documento indica expresamente que"(...) *en el área materia de consulta no se ha identificado ningún predio del Estado registrado en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales-SINABIP*". Pronunciamiento totalmente determinante, al ser la SBN la entidad competente para pronunciarse sobre los predios ubicados en zona restringida, según el artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 26856.

-El Registrador, solamente se basa en el informe técnico del área de Catastro, sin realizar un análisis legal del acto rogado (anotación preventiva), sin tomar en cuenta las leyes especiales sobre la materia y mucho menos la reiterada jurisprudencia registral al respecto, siendo que el Tribunal Registral se ha pronunciado sobre el tema en particular, tan es así que en la Resolución N° 1682-2011-SUNARP-TR-L del 2/9/2011, a la letra dice: *"Procede la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas de un inmueble mediante procedimiento notarial pre visto en el artículo 13 de la Ley N° 27333, cuando el informe del área de catastro advierte que el área en exceso se encuentra en zona sin antecedentes registrales"*.

-Es necesario resaltar, que el carácter vinculante del informe emitido por el área de catastro según el artículo 11° del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, sólo se refiere a aspectos estrictamente técnicos, en tal sentido, el Registrador debe saber diferenciar entre éstos y aquéllos de aplicación de las normas especiales y sobre todo de interpretación de las normas jurídicas que no le competen a dicha área, sino de manera exclusiva al Registrador Público, lo que no ha ocurrido en el presente caso, toda vez que el Registrador no ha fundamentado ningún extremo de su observación, sino que ha delegado esa función al área de catastro manifestando en la última parte de su esquela de observación lo siguiente: *"En virtud de lo expuesto por el área de catastro se estaría ampliando el área del predio sobre área sin antecedentes (...)"* infringiendo de esta manera lo dispuesto por el literal 5.2) del punto V de la Directiva N° 013-2003-SUNARP/SN, directiva que uniformiza los criterios de calificación registral de los asuntos no contenciosos de competencia notarial de declaración de prescripción adquisitiva de dominio, de formación de títulos supletorios o de saneamiento de área, linderos y medidas perimétricas.

-En virtud al Informe Técnico N° 1445-201UNARP-Z. RN° IX, El Registrador Público requiere documento suscrito por la Capitanía de Puerto donde indique que el predio no se encuentra ubicado en zona de dominio restringido o en área de playa. Requerimiento por demás innecesario e ilegal, siendo que el predio materia de la presente rogatoria es el resultado de una independización, acto inscrito desde el 3/12/2004, es decir fecha en la que ya se encontraba vigente la Ley N° 26856 (Ley que declara que las playas son bienes de uso Público, inalienables e imprescriptibles y establece las zonas de dominio restringido) y evidentemente no se cuestionó si el predio se encontraba ubicado en zona de dominio restringido logrando la inscripción del acto en mención, cuyo asiento registral no ha sido declarado nulo o cancelado, afectando el derecho de propiedad, el principio de seguridad jurídica y los principios de legitimación y especialidad, que fundan una calificación registral plena adecuada a derecho.

-El Registrador Público con la esquela de observación que se impugna, ejerce una acción de restricción y/o limitación del derecho de propiedad, que no puede ser permitida desde ningún punto de vista, pues afecta el principio de seguridad jurídica, al impedir la publicitación de un procedimiento notarial no contencioso que busca justamente hacer de conocimiento de terceros la rectificación de un predio y permitir el ejercicio de oposición de aquellos que

podrían verse afectados. Entonces, el Registrador Público al negar la inscripción del acto rogado estaría afectando el derecho de defensa a cualquiera que pudiera hacer frente al procedimiento de rectificación, criterio que no resulta acorde con la *ratio legis* de la norma registral.

-El predio materia de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, es de propiedad privada y no se encuentra en zona restringida o área de playa como intenta afirmar el registrador en virtud al informe técnico de catastro, pues sobre este predio han recaído una serie de actos que ha logrado ser inscritos en el Registro, tal como consta en la partida electrónica del mencionado inmueble, afirmación que bien puede ser corroborada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales como ente que integra el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

En la partida electrónica N° 11706658 del Registro de Predios de Lima, se encuentra inscrito el predio denominado sub lote 1-C 18 de la Playa El Barco, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.

En el asiento C00002 de la citada partida corre inscrita la compraventa a favor de Maria Paz de la Puente Wiese y María Paz Ballén de la Puente siendo las actuales titulares registrales, en mérito a la escritura pública del 21/4/2008, otorgada ante el notario de Lima Anibal Corvetto Romero.(T.A N° 261090 del 22/4/2008).

En la referida partida se publicita que el área del terreno es de 297,80m<sup>2</sup>.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES**

Interviene como ponente la Vocal Rosario del Carmen Guerra Macedo.

Con el informe oral de la abogada Sara Córdova Liacza.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente.

-¿Existen elementos suficientes para solicitar a la entidad competente la acreditación de que el predio meterla de rectificación se encuentra ubicado dentro de un área de playa o zona de dominio restringido?

#### **VI. ANALISIS**

1. En el caso materia de análisis, se solicita la anotación preventiva de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, tramitada en sede notarial, del predio inscrito en la partida electrónica N° 11706658 del Registro de Predios de Lima, en el sentido de que le corresponde el área de 467.49m<sup>2</sup> y no 297,80m<sup>2</sup> como se encuentra publicitado en la referida partida.

En el numeral 1 de la observación, la Registradora sostiene que el procedimiento notarial no es la vía adecuada para solicitar la rectificación de área del predio *submateria* puesto que conlleva a su crecimiento, lo cual implicaría una incorporación de área.

Al respecto, debemos señalar que la jurisprudencia registral es uniforme cuando afirma que, en sede registral, cualquiera sea la forma de realizar el saneamiento de áreas o linderos o medidas, siempre es un instrumento para eliminar una inexactitud registral. No ocurre que la finca crezca, se modifique o reduzca su extensión, lo que sucede es que registralmente la realidad física aparece descrita en el Registro de modo diferente, por lo cual es necesario adecuar la información del Registro. Precisamente porque existe la posibilidad de que la realidad física sea



reflejada defectuosamente por el Registro, existe legislación que regula diversas formas de rectificación de área y linderos.

El saneamiento de área, linderos y medidas perimétricas de predios urbanos o situados en zonas urbanas se encuentra actualmente regulado en el artículo 13 de la Ley N° 27333, "Ley complementaria a la Ley N° 26662, Ley de asuntos no contenciosos de competencia notarial, para la regularización de edificaciones".

La norma establece que, cuando sea necesario determinar el área, linderos y medidas perimétricas del terreno, o cuando existan discrepancias entre el área real del terreno, sus medidas perimétricas y/o linderos con los que figuren en la partida registral, éstas podrán determinarse o rectificarse de acuerdo con los siguientes procedimientos:

**a) Por mutuo acuerdo:**

Mediante escritura pública suscrita por el propietario del predio y los propietarios de todos los predios colindantes, en la que estos últimos manifiesten su conformidad con el área, medidas perimétricas y/o linderos, según corresponda

**b) Procedimiento notarial:**

Se podrá tramitar como asunto no contencioso de competencia notarial, según los procedimientos a que se refieren los artículos 504 y siguientes del Código Procesal Civil, en lo que sea aplicable, siempre y cuando el área real del predio sea igual o menor a la registrada en la partida.

Cuando el área real es superior a la registrada procederá este trámite siempre y cuando **exista una certificación registral de que la mayor área no se superpone a otra registrada.**

Este procedimiento se tramita de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 27157.

**c) Procedimiento Judicial**

Se tramita por el procedimiento judicial previsto en los artículos 504 y siguientes del Código Procesal Civil, **toda rectificación que suponga superposición de áreas o linderos**, o cuando surja oposición de terceros.

De la norma glosada precedentemente podemos inferir que el ordenamiento jurídico permite el saneamiento legal de las discrepancias de áreas, linderos y medidas perimétricas en el caso que sea necesario determinar la existencia física del predio o cuando existan discrepancias entre la extensión real y la inscrita, pudiéndose subsanar dicha deficiencia con cualquiera de los 3 procedimientos que regula. Con relación al saneamiento notarial cuando el área real es mayor a la registrada, procede siempre que exista informe favorable del área de catastro de que el área mayor no se superpone con área registrada.

2. Ahora bien, el área que se registró al independizarse el *predio submateria*, se hizo considerando medidas perimétricas menores, ocasionando discrepancia entre la realidad formal del Registro y la realidad física del predio, según lo que informa la recurrente en el recurso invocado, situación que ha sido identificada gracias a un levantamiento topográfico efectuado por una profesional responsable y corroborado por ingenieros del área técnica de la Municipalidad Distrital de Lurín, originando que el área del predio a rectificar se incremente.

Innegablemente con la rectificación materia de rogatoria, se inscribirá un área mayor, área que no constaba en el registro por haberse incurrido precisamente en un error en la medición de las medidas perimétricas, medidas perimétricas que Involucran al mismo predio registrado, visto como una sola unidad inmobiliaria.

Por tanto, específicamente con relación al área que se incrementa. De cumplirse con los requisitos establecidos en las normas pertinentes, no procederá que la Registradora haga observaciones referentes a que el área que se incrementa no es propiamente una rectificación, toda vez que debe tenerse en cuenta que la norma no ha establecido límite alguno para la rectificación, más allá de que no exista superposición con área de terceros. No existe un criterio normativo que establezca en qué casos el área que se incrementa constituye en estricto una rectificación, y. En qué casos constituiría una incorporación de un área no inmatriculada respecto de la cual tendría que acreditarse el dominio<sup>1</sup>.

Conforme lo expuesto, **corresponde revocar el numeral 1** de la observación formulada por la Registradora.

**3.** Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos precedentes, corresponde a esta instancia determinar si el *predio submateria* no se superpone con otros predios registrados. Esta certificación la debe dar el Registro.

Esta instancia ha señalado que la certificación registral otorgada por el Registro de que la mayor área de un predio no se superpone a otra registrada a que se contrae el literal b) del artículo 13 de la Ley 27333 debe presentarse ante el notario que tramitará el procedimiento notarial de rectificación de área. Lo expresado no excluye que para el acceso al Registro de la rectificación de área, deberá verificarse, a través de la oficina de catastro, según prevé el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y el literal d) del numeral 5.1<sup>2</sup> de la Directiva N° 08-2004- SUNARP/SN, la inexistencia de obstáculos que emanan del Registro tales como la existencia de superposición con propiedades de terceros<sup>3</sup>. Más aún cuando el artículo 139 del Reglamento General de los Registros Públicos establece que en caso de discrepancia entre el certificado (publicidad formal) y las partidas registrales, debe preferirse esta última, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda determinarse respecto al Registrador o Certificador y demás personas que intervinieron para su expedición.

**4.** Conforme se ha señalado en el considerando que antecede, correspondía obtener informe de catastro a fin de obtener la certificación de inexistencia de obstáculos que emanen del Registro. Así, mediante Informe Técnico N° 1445-2014-SUNARP-Z. R.N° IX/OC del 28/1/2014, se concluye entre otros puntos los siguientes:

“(…)

C. Análisis y Conclusión:

1. El presente informe está referido al área en consulta de 467.49m<sup>2</sup>, ubicado en el Sub Lote 1-C-18-Urb. Playa El Barco, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima, según información proporcionada por el usuario.

2. Efectuadas las comparaciones gráficas entre los elementos técnicos presentados y contrastados con las bases gráficas del mosaico de predios inscritos disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación, se visualiza a#área en consulta ubicada de la siguiente manera:

**-Parcialmente, en ámbito de lo inscrito en la partida N° 11706658 (Ref. en título archivado N° 330305 del 18.10.2004); y**

**-Parcialmente, el saldo del área en consulta en ámbito del cual en la base gráfica parcial del mosaico de predios no se ha identificado a la fecha, información gráfica de plano con antecedentes registrales.**

(…)” (resaltado es nuestro)

<sup>1</sup> Criterio adoptado en la Resolución N° 992-2013-SUNARP-TR-L del 14/6/2013

<sup>2</sup> Rectificación o modificación de áreas, linderos o medidas perimétricas de predios de su matriz.

<sup>3</sup> Resolución N° 383-2005-SUNARP-TR-L y N° 723-2013-SUNARP-TR-L

De acuerdo con el informe técnico aludido, se advierte que una parte del predio en consulta se encuentra comprendida en el predio inscrito en la partida electrónica N° 11706658 del Registro de Predios de Lima, y otra parte en una zona en la que no se tiene anotaciones registrales, no pudiendo determinarse la existencia de superposición con otros predios.

5. La posición del Registro respecto a aquellos casos en los que el área de catastro no puede determinar de manera indubitable si un predio se superpone o no con otro predio inscrito, es permitir el acceso al registro del acto rogado, sobre la base de que no puede atribuírsele al interesado la responsabilidad de subsanar la deficiencia del Registro. Al respecto es conveniente citar[os argumentos expuestos en la Resolución N° 067-2005-SUNARP-TR-T del 25/4/2005, en virtud de la que se sustenta el precedente aprobado en el XII Pleno sobre inmatriculación: *"(...)iii) Los costos de la incapacidad del registro para determinar si un predio se encuentra inscrito no pueden ser trasladados a los administrados cuando éstos han cumplido con adjuntar la titulación requerida que acredita su derecho, objeto de publicidad, así como los planos e información gráfica para que el catastro emita su informe. Si esta área no puede por diversas limitaciones expedir el informe técnico que precise si el bien sobre el cual recae el derecho se encuentra inscrito o no, entonces debe procederse a su inscripción. Es más, siempre ésta ha sido la práctica registral hasta antes de la implementación del catastro: el registro asume los costos de las duplicidades e inexactitudes que se deriven por la incorporación de inmuebles. La posición asumida, además de otorgarte preferencia a los derechos acreditados con títulos, da lugar a que la administración, en cada caso, despliegue su mayor esfuerzo por determinar si un bien se encuentra inscrito o no en el registro, emitiendo un veredicto cierto, de lo contrario, se corre el riesgo de que el catastro emita recurridamente dictámenes sin ningún tipo de compromiso toda vez que ante la imposibilidad de determinar si un bien está inscrito o no, las instancias registrales siempre van a rechazar la inscripción, lo que resulta absurdo".*

Por tanto, la falta de información gráfica en el catastro respecto de la descripción física de un predio que impide la determinación certera relativa a si el predio objeto de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas vía notarial se superpone o no con otros predios colindantes inscritos, no debe ser impedimento para la inscripción del acto solicitado.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado esta instancia en la Resolución N° 377-2012-SUNARP-TR-L, ello en la medida que el procedimiento notarial no contencioso está rodeado de las garantías de publicidad y notificación a los colindantes de manera que tienen la posibilidad de oponerse al trámite de rectificación en el supuesto que afectara sus derechos. Entonces, cuando existe la posibilidad que la rectificación de área o medidas afecta a los colindantes, necesariamente éstos deben intervenir otorgando la escritura pública de rectificación o ser notificados en el procedimiento notarial, o en el proceso judicial, o en el saneamiento

En consecuencia, conforme se aprecia del Informe Técnico N° 1445-2014-SUNARP-Z. R.N° IX/OC del 28/1/2014, el área en exceso -materia de rectificación- no se encuentra registrada, sin embargo ello no constituye obstáculo para que la rectificación solicitada pueda acceder al Registro.

6. En el numeral 2 de la observación, la Registradora señala que conforme al informe técnico emitido por la Oficina de Catastro, al ampliarse el predio sobre área sin antecedentes, deberá adjuntarse documento suscrito por la Capitanía de Puerto donde indique que el predio no se encuentra ubicado en zona de dominio restringido o en área de playa.

Al respecto, tenemos que el Informe Técnico N° 1445-2014-SUNARP-Z. R.N° IX/OC del 28/1/2014, concluyó lo siguiente:

*"(...)*

*4. Asimismo al encontrarse el área en estudio en zona ribereña al mar, es importante tener en consideración la Ley N° 26856 del 25.06.1997, efectuando las consultas pertinentes a las entidades competentes". (resaltado es nuestro)*

Ahora bien, resulta pertinente definir previamente "zona de dominio restringido" y "área de playa"

7. Mediante Ley N° 28656 se estableció que las playas del litoral de la República son bienes de uso público. Inalienables e imprescriptibles, en razón a ello se establece, que su ingreso y uso libre, salvo los casos señalados expresamente en la presente ley.

Esta norma estableció así dos áreas

1. La zona de "Playa"; y,
2. La zona de "dominio restringido"

### **Zona de Playa**

Las playas del litoral de la república son definidas de manera general en el artículo 1 de esta norma, como el área de la costa que se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

El artículo 3 del D.S. N° 050-2006-EF que aprobó el Reglamento de esta Ley, precisa esta definición, señalando que el área de playa constituye un bien de dominio público y comprende el área donde la costa presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, más una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

### **Zona de dominio restringido**

El artículo 2 de la Ley 26856 refiere que se encuentra conformada por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área.

El artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26856 precisa que esta zona se encuentra constituida por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito, según lo previsto por el artículo 2 de la Ley.

Señala además que las zonas de dominio restringido se destinarán a playas públicas para el uso de la población, salvo que se haya procedido a su desafectación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley y el Capítulo III del presente Reglamento.

8. El artículo 2 de la Ley N° 26856 contempla dos excepciones a la zona de dominio restringido, siendo los siguientes:

*"(...)*

***En consecuencia no se entenderán comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos ubicados más allá de acantilados, lagos, montañas, lomas, carreteras y otras situaciones similares que rompan con la continuidad geográfica de la playa.***

*Tampoco están comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos de propiedad privada adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que se encuentren dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior". (resaltado es nuestro)*

A su vez, el artículo 6 del Reglamento de la referida Ley - D.S. N° 050-2006-EF-, desarrolla el supuesto de continuidad de la zona de dominio restringido, señalando:

*"Se entenderá que existe continuidad geográfica cuando dentro de la proyección perpendicular de 200 metros a que se hace referencia en el artículo anterior, no existan accidentes geográficos tales como acantilados, lagos, montañas, lomas u obras de infraestructura ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la Ley, tales como carreteras, terminales pesqueros o marítimos u otras obras de Infraestructura pública que por su extensión o dimensiones, den lugar a considerar que los terrenos ubicados más allá de dichos accidentes geográficos u obras de infraestructura no forman parte de la zona de playa protegida, aún cuando se encuentren dentro de los referidos 200 metros". (resaltado es nuestro)*

Asimismo, el artículo 7 del referido Reglamento señala respecto a la discontinuidad de la zona de dominio restringido lo siguiente:

*"Si al momento de efectuar la medición de los 200 metros para fijar la zona de dominio restringido se presenta alguna de las situaciones a que se hace referencia en el artículo anterior, la zona de dominio restringido quedará conformada únicamente por la extensión longitudinal comprendida entre el límite posterior de la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea y la línea que configura el contorno del accidente geográfico u obra de infraestructura que rompe la continuidad geográfica de la playa".*

9. Consecuentemente, de acuerdo a las normas expuestas la zona considerada como área de playa (conformada por los 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea) es diferente a la zona de dominio restringido (200 metros a continuación de los 50 metros antes descritos), pues la primera siempre será considerada como bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, por lo que sobre ésta no podrán los particulares o algún organismo ejercer algún tipo de dominio y/o actividad, no existiendo excepción aun cuando el título de dominio sea anterior a la fecha de vigencia de la Ley.

La zona de dominio restringida en cambio, si bien es considerada como zona de dominio Público siendo destinado su uso para playas públicas destinados para el uso de la población, admite excepciones para ser consideradas como tal, como es-entre otras-, los terrenos ubicados donde no existan accidentes geográficos tales como acantilados, lagos, montañas, lomas u obras de infraestructura ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la Ley.

10. Tras haber establecido la diferencia entre "zona de playa" y "zona de dominio restringido" y enunciar las excepciones previstas para considerar un terreno como zona de dominio restringido, consideradas en la Ley N° 26856, esta instancia deberá determinar si al ubicarse el *predio submateria* en "zona ribereña al mar", tal como concluye el informe técnico de la Oficina de Catastro, deberá solicitarse necesariamente documento suscrito por la Capitanía de Puerto donde indique que el predio no se encuentra ubicado en zona de dominio restringido o en área de playa, tal como lo requiere la Registradora.

Si bien esta instancia ha solicitado este documento en diferentes casos, debe tenerse en cuenta que los supuestos deben ser analizados por separado de tal forma que cuando existan elementos que nos lleven a la posibilidad de la configuración de la ubicación del predio dentro de esta zona, dicho documento si debe solicitarse.

11. La recurrente mediante escrito del 4/6/2014 presentado ante esta instancia, sostiene que el predio materia de rectificación no se encuentra ubicado en área de playa, toda vez que entre ambas áreas existe una pendiente de más de tres metros de altura, no existiendo continuidad entre las mismas.

De la revisión de la documentación presentada no se puede determinar la existencia de la pendiente a que hace referencia la recurrente, sólo podemos advertir del plano de ubicación adjunto, la existencia de un muro de contención.

En tal sentido, ante la imposibilidad de corroborar ambas informaciones que permitan establecer si nos encontramos frente a las excepciones establecidas para considerar un terreno como zona de dominio restringido previsto por la Ley N° 26856, así como determinar si el



*predio submateria* se encuentra ubicado en área de playa, resulta imperioso que la Oficina de Catastro se pronuncie ante dicha circunstancia.

No existen razones suficientes para solicitar a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú la expedición del documento que indique que el predio se encuentra ubicado en área de playa o zona de dominio restringido cuando de los elementos evaluados existe la posibilidad de que la Oficina de Catastro se pronuncie sobre tales hechos.

Cabe señalar, que el Certificado de Búsqueda Catastral adjunto al presente título, expedido por la Subdirección de Registro y Catastro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y al que hace referencia la recurrente en su recurso invocado, acredita que el área materia de consulta (467.49 m<sup>2</sup>) **no forma parte de ningún predio del Estado registrado en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales-SINABIP**, sin embargo se refiere sólo a predios inscritos a nombre del Estado pero no a predios que se encuentran en vía de saneamiento estatal. Por tanto podría comprenderse dentro de estos supuestos y comprender parte de un bien de dominio público como es el caso de las playas, no desvirtuando en ese sentido el informe emitido por la Oficina de Catastro.

En ese orden de ideas, el ente encargado de proporcionarnos dicha información es la Oficina de Catastro, que es el ente competente para determinar en primer lugar si el *predio submateria* se encuentra ubicado en zona de playa y en segundo lugar advertir la existencia accidentes geográficos tales como acantilados, lagos, montañas, loma, etc. u obras de infraestructura como: carreteras, terminales pesqueros o marítimos con anterioridad a la vigencia de la ley, que rompan con la continuidad geográfica de la playa, lo cual constituiría causal para encontrarse inmerso en las excepciones previstas para ser excluido como zona de dominio restringido, por lo que en ejecución de esta resolución se dispone la remisión del presente título a la Oficina de Catastro para la emisión del correspondiente informe que permita determinar si el *predio submateria* se encuentra ubicado en los supuestos antes referidos.

Por lo tanto, corresponde reservar el pronunciamiento del numeral 2 de la observación formulada por la Registradora y se dispone que se emita informe técnico en ejecución de la presente resolución.

**12.** En el numeral 2.1 de la observación, la Registradora indica que se ha adjuntado documento suscrito por la SBN donde consta que sobre el área en consulta no se ha identificado ningún predio del Estado; sin embargo se precisa que dicho predio se encuentra ubicado en el distrito de Punta Hermosa, debiendo adjuntar uno que corresponda al distrito de Lurín, distrito donde se encuentra ubicado el *predio submateria*.

Ante esta instancia se he presentado Certificado de Búsqueda Catastral N° 411-2013 emitido por la Subdirección de Registro y Catastro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, donde consta que el *predio submateria* se encuentra ubicado en el distrito de Lurín y que el área materia de consulta cuenta con una superficie gráfica de 46749 m<sup>2</sup> y teniendo como referencia los documentos técnicos recibidos, se ha realizado la búsqueda en la base gráfica de propiedades del Estado y la base de datos alfanumérica del aplicativo SINABIP, no identificándose ningún predio del Estado en el área materia de consulta

Sin embargo, como se ha precisado en el numeral precedente, la información que proporciona la SBN es referente a predios inscritos a favor del Estado, y no a predios que se encuentren en vía de saneamiento estatal.

Conforme lo expuesto, si bien el documento presentado subsana la observación formulada, no desvirtúa el punto 4) del informe emitido por la Oficina de Catastro.



Consecuentemente, **corresponde dejar sin efecto el numeral 2.1** de la observación formulada por la Registradora

Estando a lo acordado por unanimidad;

## **VII. RESOLUCIÓN**

1. **REVOCAR el numeral 1 y DEJAR SIN EFECTO el 2.1** de la observación formulada por la Registradora Pública del Registro de Predios de Lima al título referido en el encabezamiento, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.
2. Derivar en ejecución de la resolución el presente título a la Oficina de Catastro a efectos de que se pronuncie respecto de lo expuesto en el numeral 11 del análisis de la presente resolución y de confirmarse que se encuentra en zona ribereña al mar fuera de los supuestos de excepción deberá confirmarse el extremo 2 de la observación.

**NORA MARIELLA ALDANA DURAN**  
Presidenta de la Primera Sala  
del Tribunal Registral

**ROSARIO DEL CARMEN GUERRA MACEDO**  
Vocal del Tribunal Registral

**ELIAS VILCAHUAMÁN NINANYA**  
Vocal del Tribunal Registral

## 12. PLAYA Y ZONA DE DOMINIO RESTRINGIDO

**SUMILLA: PREDIO UBICADO EN ZONA DE PLAYA.-** *Corresponde exigir que se acredite que el predio materia de inscripción o independización se encuentra fuera del área de dominio público o zona de playa; por lo que, a fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en zona de playa se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea”.*

### TRIBUNAL REGISTRAL RESOLUCION No 278-2016-SUNARP-TR-L

Lima, seis de junio de dos mil catorce.

|                 |   |                               |
|-----------------|---|-------------------------------|
| <b>APELANTE</b> | : | <b>ÁNGEL SÁNCHEZ VILLAR</b>   |
| <b>TITULO</b>   | : | Nº 5512 del 2/7/2015          |
| <b>RECURSO</b>  | : | H.T.D. Nº 85854 del 17/9/2015 |
| <b>REGISTRO</b> | : | Predios de Huacho             |
| <b>ACTO(S)</b>  | : | Independización               |

#### SUMILLA

##### INDEPENDIZACIÓN DE PREDIO RÚSTICO SIN CAMBIO DE USO

*“La independización sin cambio de uso de un predio rústico ubicado en área de expansión urbana, se efectúa en mérito del Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, y su anexo E con el número de Resolución de autorización y el plano municipal independización o parcelación debidamente sellados y visados”*

##### PREDIO UBICADO EN ZONA DE PLAYA

*Corresponde exigir que se acredite que el predio materia de inscripción o independización se encuentra fuera del área de dominio público o zona de playa; por lo que, a fin de desvirtuar que el predio materia de inscripción se encuentra en zona de playa se podrá adjuntar constatación de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú en que se determine que la citada extensión no se ubica dentro de la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea”.*

#### I. ACTO CUYA INSCRIPCION SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la independización de un área de 390,075.44 m<sup>2</sup> que forma parte del predio inscrito en la partida Nº 40006838 del Registro de Predios de Huacho.

Para tal efecto se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia certificada del acuerdo de división y partición del predio San Marcos expedida por el notario de Lima Néstor A. Scamarone M. el 6/B/2015,
- Formulario Único de Habilitaciones Urbanas: FUHU) Licencia presentado ante la Municipalidad Distrital de Végueta

- Formulario Único de Habilitaciones Urbanas (FUHU)-Anexo E presentado ante la Municipalidad Distrital de Végueta.
- Escrito de subsanación suscrito por Ángel Sánchez Villar.
- Memoria descriptiva del lote que se independiza suscrita por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez.
- Plano de área, perímetro e independización suscrito por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez.
- Copia simple del acuerdo de división y partición del predio San Marcos.
- Copia literal del título archivado N U 10573 del 29/12/2014 expedida por el abogado certificador de la Zona Registral N° IX Sede Lima Leonel Arístides Rayme Torres el 24/3/2015.
- Reporte de búsqueda por apellidos y nombres en el Registro de Personas Naturales respecto de Vitalia Villavicencio Esparza.
- Memoria descriptiva del lote que se independiza debidamente visada por la Municipalidad Distrital de Végueta.
- Memoria descriptiva del lote resultante del Fundo San Marcos suscrito por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez.
- Plano de independización suscrito por el Ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez, debidamente visado por la Municipalidad Distrital de Végueta.
- Plano de área, perímetro e independización suscrito por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez, debidamente visado por la Municipalidad distrital de Végueta.
- Escrito de subsanación suscrito por Ángel Sánchez Villar.
- Memoria descriptiva del lote que se independiza suscrita por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez.
- Plano de área, perímetro e independización suscrito por el ingeniero civil Arturo Guardales Gutiérrez.

También forman parte del título:

- Documento signado como V.200-1573 del 5/10/2015 suscrito por el Capitán de Puerto de Huacho, Capitán de Corbeta Victor Alfaro Pérez.
- Informe Técnico N° 18527-2015-SUNARP-Z. R.N° IX-OC del 3/9/2015 emitido por el área de Catastro de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.
- Informe Técnico N° 16831-2015-SUNARP-Z. R.N° IX-OC del 13/8/2015 emitido por el área de Catastro de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.
- Informe Técnico N° 14608-2015-SUNARP-Z. R.N° IX-OC del 15/7/2015 emitido por el área de Catastro de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.

Mediante escrito presentado a la Secretaria del Tribunal el 28/1/2016 se adjuntan los siguientes documentos:

- Copia certificada de la demanda de reivindicación formulada por Vitalia Villavicencio Esparza de Mayari contra Ángel Sánchez Villar y Gladis Noemí Conchucos Cóndor expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Portes.
- Copia certificada de la Resolución N° 1 del 1612/2016 expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Portes.

- Copia certificada del escrito presentado por Vitalia Villavicencio Esparza de Manyari expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada de la Resolución N° 7 del 25/6/2009 expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada del escrito de contestación de demanda expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada de la Resolución N° 5 del 7/9/2009 expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada del acta de la audiencia de conciliación de 12/6/2011 expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada de la Resolución N° 17 del 13/6/2011 expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada del plano perimétrico (independización de lote) expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Copia certificada de memoria descriptiva expedida por el Secretario Judicial del Segundo Juzgado Civil de Huaura, Otto Dante Solorzano Porles.
- Testimonio de la escritura pública del 13/8/2011 expedido por el notario de Huacho Carlos Reyes Ugarte.

## II. DECISIÓN IMPUGNADA

El Registrador Público (e) del Registro de Predios de Huacho Justino Huilca Hilario formuló observación en los siguientes términos:

"Señor(es): TORRES CONDOR LUCY

En relación con dicho Título, manifiesto que el mismo adolece de defecto subsanable, siendo objeto de la(S) siguiente(S) observación(es), acorde con la(s) norma(s) que se citan:

Visto el reingreso presentado por e# usuario que fuera derivado al Área de Catastro para la emisión del informe técnico respectivo, dicha área mediante Informe Técnico N° 18527-2015-SUNARP-Z. R.N° IX-OC advierte lo siguiente:

"2.- (...) Insertado y georeferenciado el ámbito en nuestro mosaico de propiedades en proceso de actualización continua hasta la fecha, se informa que el Predio materia de consulta se ubica PARCIALMENTE dentro del lindero perimétrico de los límites del área de conservación regional Albúfera de Medio Mundo, aprobado mediante D.S. N° 005-2013-MINAM.

3.- Asimismo, el predio en consulta se visualiza cerca de zona de playa, razón por la cual se deberá tener en cuenta la Ley N° 26856 que declara que "Las Playas del Litoral son Bienes de Uso Público, inalienables e imprescriptibles y establecen Zona de Dominio Restringido". Siendo la Dirección de Capitanías y Puertos (DICAPI) la responsable de realizar la evaluación técnica correspondiente y determinar si el área en consulta se encuentra fuera de la línea de alta de marea (...)

5.- (...) Existe discrepancia entre el área del ámbito en consulta consignada en la memoria descriptiva con. El área graficada en el plano lámina A.P. I. 01. Además existe también discrepancia entre el colindante del lindero Norte descrito en la memoria descriptiva y el colindante del lindero norte graficado en el plano.

6. De acuerdo a la evaluación técnica realizada al expediente se llegó a determinar que el área de catastro de esta sede registral no puede determinar que el ámbito en consulta se encuentre dentro de los linderos y medidas perimétricas del predio inscrito en la Partida Electrónica N° 40006838.

Debido a que el T.A.N° 9808 del 25.09.1914 no cuenta con plano (...) por lo que no se puede determinar forma y ubicación.

7.-Como consecuencia de lo descrito en el punto anterior se informa que la oficina de catastro se encuentra en la imposibilidad de determinar el área remanente gráfica

De la revisión de la documentación presentada por el usuario en el reingreso y de la información por el área técnica, deberá tener en cuenta lo siguiente:

1.-Con respecto a lo advertido en el punto 2. Del referido informe técnico, se indica lo siguiente: el área materia de independización, según las coordenadas consignadas en la documentación técnica reingresada por el usuario, se ubica parcialmente dentro del lindero Perimétrico de los límites del área de conservación regional Albúfera de Medio Mundo, al respecto y conforme a lo previsto por el Art. 1 de la Ley N° 26834-Ley de Áreas Naturales Protegidas-, las áreas naturales protegidas, son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Agrega la norma que las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la Nación y que su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

Respecto a su naturaleza, el Art. 4 de la Ley 26834 señala que las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas, son de dominio público y que por ello no podrán ser adjudicadas en propiedad a particulares. Se precisa que cuando se declaren áreas naturales protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrán determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán medidas compensatorias. Finalmente, se señala que la administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área.

Mediante Decreto Supremo N° 006-2007-AG, se estableció el Área de Conservación Regional Albúfera de Medio Mundo, ubicada en el distrito de Végueta y mediante el Decreto Supremo N° 005-2013-MINAM se precisaron los límites de la referida área de conservación regional; por tanto se tiene que el área que está solicitando independizar el usuario está afectando parte de un bien de dominio público como es el área natural protegida Albúfera de Medio Mundo; por ello, deberá subsanar dicha situación en aplicación de las normas de la materia.

2.-Con respecto al punto 2 advertido en el referido informe técnico, se pone en conocimiento al usuario que mediante Oficio N° 3076-2015-SUNARP-Z.R.N° JX/HUA se solicitó a la Capitanía Guardacostera Marítima de Huacho se informe si el predio submateria, se ubica sobre zonas de playa, a efectos de no contravenir lo regulado en la Ley N° 26856 donde se declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, la misma que aún no ha tenido respuesta.

Sin embargo, y vista la nueva documentación técnica (plano y memoria descriptiva) presentada por el usuario en su reingreso, donde se deberían subsanar las observaciones advertidas por el área técnica, ésta aún señala la existencia de discrepancias en la información entre el plano y su memoria descriptiva: asimismo, dichos documentos no se encuentran visados por la autoridad edil competente: por ello, deberá subsanar a efectos de poder remitir dicha documentación a la

Capitanía Guardacostera Marítima de Huacho, a efectos de que se pronuncie en base a [a información que obra en el nuevo plano y memoria descriptiva.

3.-Con respecto al punto 5 advertido en el referido informe, Be solicita al usuario se sirva subsanar y/o aclarar lo indicado por el área técnica.

4.-Con respecto al punto 6 y 7 del referido informe técnico, el área de catastro informa la imposibilidad de determinar si efectivamente el área materia de independización se encuentra dentro de los linderos perimétricos del predio inscrito en la P.E. N° 40006838 debido a la falta de planos en su título archivado así como también la imposibilidad de establecer el área remanente.

Cabe señalar que si bien es cierto dicha imposibilidad por parte del área técnica, no es impedimento para proceder con la independización del área rogada, es menester poner en conocimiento al usuario para efectos de tener en cuenta si a futuro se presentaran situaciones de duplicidad de partidas.

5.-Se reitera el punto 4. De la observación anterior cuyo tenor es como sigue: Revisada la partida N° 40006838 se advierte que existe una pluralidad de copropietarios, entre ellos el solicitante de la presente independización, los mismos que solo son copropietarios de cuotas ideales respecto del total del predio matriz; razón por la cual y para efectos de proseguir con la calificación del acto rogado, deberá presentar parte notarial o judicial donde conste la división, partición y adjudicación suscrita por todos los copropietarios del predio matriz, donde conste el área física, medidas perimétricas y colindancias del área que pretende independizar"

Complementando la observación consignada en el párrafo anterior, se debe indicar lo siguiente: "El Art. 969 del Código Civil contempla que existe copropiedad cuando un bien pertenece por cuotas ideales a dos o más personas. Esta copropiedad se ejerce sobre la totalidad del bien o bienes, en los porcentajes que a cada uno le corresponde y ninguno de [os copropietarios tendrá derecho exclusivo sobre parte material determinada.

La copropiedad se caracteriza por ser temporal y corresponde a sus titulares poner fin en la forma y modo que la ley o la concurrencia de voluntades determinen, y a partir de ese momento ejercerán derecho exclusivo sobre la porción asignada

El Art. 992 del Código Civil establece cuáles son las causales de extinción de la copropiedad, siendo éstas las siguientes:

- 1.-División y Partición del bien común
- 2.-Reunión de todas las cuotas partes en un sólo propietario.
- 3.-Destrucción total o pérdida del bien
- 4.-Enajenación del bien a un tercero
- 5.-Pérdida del derecho de propiedad de los copropietarios.

Con relación a la división y partición del bien común, este se realiza con la finalidad de que las cuotas ideales que se tienen respecto de un bien dejen de serlo, para materializarse real y dimensionalmente; es decir, antes de este acto no se puede determinar la parte material del inmueble que le pertenece a cada uno de los copropietarios.

Así, el Art 983 del Código Civil define a la partición como el acto por el cual permutan los copropietarios, cediendo cada uno el derecho que tiene sobre los bienes que no se le adjudiquen, a cambio del derecho que le ceden en los que se le adjudican, En tal sentido, a partir de este momento de la partición, cada uno de los copropietarios deja de ser titular de cuotas ideales



respecto de la totalidad de los bienes para convertirse en propietario de cada porción adjudicada.'

Por lo señalado, deberán suscribir el parte notarial o judicial de división, partición y adjudicación requerida todos los copropietarios registrales que son:

- 1.-VITALIA VILLAVICENCIO ESPARZA
- 2.-DORA CLOTILDE VILLAVICENCIO ESPARZA,
- 3.-CARLOS GODOFREDO VILLAVICENCIO ESPARZA,
- 4.-ANDRES ARNALDO VILLAVICENCIO ESPARZA,
- 5.-ALEJANDRO VILLAVICENCIO BARRON
- 6.-LUISA VILLAVICENCIO BARRON
- 7.-TERESA ANGELICA VILLAVICENCIO BARRON
- 8.-LUIS FERNANDO VILLAVICENCIO BARRON
- 9.-MARIA MANUELA VILLAVICENCIO VIDAL
- 10.-ERNESTO VILLAVICENCIO VIDAL
- 11.-RAUL JULIO VILLAVICENCIO VIDAL
- 12.-GRACIELA VILLAVICENCIO LUCERO
- 13.-JUAN VILLAVICENCIO LUC'ERO
- 14.-OHNDA VILLAVICENCIO FERNANDEZ
- 15.-LUIS BERNARDO RAMIREZ VILLAVICENCIO
- 16.-EDUARDO RAMIREZ BROQC
- 17.-MERCEDES RAMIREZ BISSO
- 18.-CARLOS ALFONSO LUQUE VILLAVICENCIO
- 19.-YSABEL AM PARO LUQUE AGUILAR
- 20.-CARMEN RUPERTA AGUILAR CRUZ
- 21.-MARIA DEL PILAR VILLAVICENCIO VIGIL
- 22.-MARIA ROCIO VILLAVICENCIO VIGIL
- 23.-SOCIEDAD CONYUGAL: VITALIA VILLAVICENCIO ESPARZA y JULIO NAZARIO MANYARI MONTEZA.
- 24.-SOCIEDAD CONYUGAL: MARIA DEL PILAR MANYARI VILLAVICENCIO Y LUIS ALBERTO VEIARDE PONCE.
- 25.-DORA CLOTILDE VILLAVICENCIO ESPARZA
- 26.-BERTHA AURORA CHICOMA MATOS
- 27.-RAUL FERNANDO RAMIREZ CHICOMA
- 28.-CARMEN LUCJA RAMIREZ CABALLERO
- 29.-ANITA AMAPOLA RAMIREZ CABALLERO
- 30.-BLANCA ROSTO HERLINDA ORDOÑEZ VILLAVICENCIO
- 31.-PERPETUA BERTILA ORDOÑEZ VILLAVICENCIO
- 32.-JULIO RENZO MANYARI VILLAVICENCIO
- 33.-ALEJANDRO VILLAVICENCIO BARRON
- 34.-SOCIEDAD CONYUGAL: MAURICIO INOCENCIO CHAVEZ MAGUIÑA y EUGENIA FIDENCIA BAYONA CASTILLO
- 35.-JULIO RENZO MANYARI VILLAVICENCIO
- 36.-PEDRO CHAMORRO REYES
- 37.-JORGE GARCIA PALENCIA NOGUES
- 38.-FRANCLIN VITALIANO ESPINOZA CRUZ
- 39.-SOCIEDAD CONYUGAL: ENRIQUE ANGEL ACOSTA GALVEZ y LUCY JOSEFINA HUAMANI CADILLO

40.-WILFREDO HUAMAN ESCATE  
 41.-RIO CASMA S.A.C.  
 42.-CLEMENCIA ANTONIA PABLO PADILLA  
 43.-EMILIA ANTONIA PABLO PADILLA  
 44, GEKMAN AT ILIO BRACESCO IRIARTE  
 45. ENRIQUE RAFAEL SMITH VILLAVICENCIO  
 46-GI ORIA SOFIA SMITH VILLAVICENCIO  
 47-WALTER JUAN SRMITH VILLAVICENCIO  
 48-IRAIDA SANCHEZ RODRIGUEZ VIUDA DL QUINTEROS  
 49-SOCIEDAD CONYUGAL DARWIN BRAVO BANN Y MARIA ROSA MALPARTIDA RIVAS  
 50-CHRIS MIRIAM CALLUPE AGUIRRE  
 51-SOCIEDAD CONYUGAL: CHARLIS SORIA OCHOA Y TEODORA BONILLA PIMENTEL  
 52. JUAN MALLQUI OSTOS  
 53.-SOCIEDAD CONYUGAL: MAXIMILIANO TARAZONA NAVARRO y ALIGANDRINA SWEDRA PANIAGUA DE TARAZONA.  
 54-LUIS SORIA OCHOA  
 55.-ANGEL SANCHEZ VILLAR  
 56.-ASOCIACION DE VIVIENDA MAR DORADO  
 57.-DITRANSERVA S.A.C.

Asimismo, se informa al usuario que se encuentra pendiente de inscripción el Título N° 5059-2015 sobre compraventa de acciones y derechos a favor de YERSIN REYLIS DIAZ GOMEZ.

6.-También es de verse del reingreso del usuario, que al ser su rogatoria la INDEPENDIZACION DE PREDIO RUSTICO SIN CAMBIO DE USO, deberá presentar el plano de independización y su memoria descriptiva debidamente sellados y visados por funcionario edil competente.

Base Legal: Art. 32° y 40° del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos. Art. 11°, 62° del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios. Art. 923,969,983,992 del Código Civil. Resolución N° 1912-2013-SUNARP-Z. R. TR-L. Ley N° 26834-Ley de Áreas Naturales Protegidas. Decreto Supremo N° 006-2007-AG, Decreto Supremo N° 005-2007-MINAM."

### III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El apelante sustenta el recurso de apelación sobre la base de los siguientes argumentos:

- Precisa que el predio a independizar se desprende del predio matriz que se encuentra inscrito en la partida N° 40006838 del Registro de Predios de Huacho, cuya fecha de inscripción es 25/9/1914 (T.A. 9808), por lo que las leyes a que hace referencia el Registrador no son aplicables, dado que éstas son posteriores a la adquisición del predio matriz y la norma no tiene efecto retroactivo. Por lo expresado, ninguna superposición es impedimento para que se proceda a la inscripción del área materia de la independización puesto que nuestro título es mucho más antiguo.
- Estando a las restricciones de uso del área de conservación regional Albúfera de Medio Mundo, se respetará la normativa pertinente y de ser el caso para su aprovechamiento se gestionará las autorizaciones pertinentes ante las autoridades competentes en su debida

oportunidad, tal como establece el artículo 4° de la Ley N° 26834, señalando los supuesto en los que se declare áreas naturales protegidas que incluyan predios de propiedad de particulares.

- Respecto a las discrepancia advertida respecto de la memoria y el plano, señala que en efecto existió error material en la consignación de la información, la misma que no ha sido conciliada, radicando el error en que en la memoria se indica el área en hectáreas y en el plano en metros cuadrados, siendo la misma área con diferente forma de descripción y estando al Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, solicita que prevalezca lo que indica el plano.
- Respecto a lo señalado por el área de Catastro en los puntos 6 y 7 del informe técnico, tal como lo señala el Registrador la imposibilidad de establecer el antecedente del predio no es impedimento para la inscripción de la independización rogada.
- El Registrador al exigir la escritura pública de división y partición excede los requisitos que contempla el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, ya que dicho instrumento público no es necesario para la independización del predio.
- Sin perjuicio de lo expresado, señala que se adjuntó el documento privado del 21/3/2003 que contiene el acuerdo de división y partición, independización de los propietarios del fundo San Marcos, el mismo que fue suscrito por los copropietarios con derechos inscritos a aquella fecha, razón por la cual cada copropietario viene ocupando la extensión que se le asignado y que obran en los títulos archivados.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

El terreno en parte cultivado, sector conocido por San Marcos, en el valle de Huaura, distrito y provincia del mismo nombre, departamento de Lima, se encontraba inscrito, originalmente, a fojas 469 del tomo 129 del Registro de Predios de Huacho; posteriormente, dicha inscripción fue trasladada a la ficha N° 3629 que continúa en la partida N° 40006838 del mismo registro.

En la mencionada partida se han registrado diversas transferencias de cuotas ideales, encontrándose sujeta a copropiedad.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES**

Interviene como ponente la Vocal Mirtha Rivera Bedregal. Con el informe oral del abogado Pedro Yalico Arenas.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala las cuestiones a determinar son las siguientes:

- ¿Cuáles son los requisitos para la independización de predios rústicos sin cambio de uso?
- Si corresponde exigir que se acredite que el predio materia de independización se encuentra fuera del área de zona de playa (dominio público).

#### **VI. ANÁLISIS**

1. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella; o, como consecuencia de la inscripción de una edificación sujeta al régimen de unidades

inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común o régimen de independización y copropiedad.

Cabe señalar al respecto que la independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso en concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal.

Aunado a ello, tal documentación que deba adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

**2.** Ahora bien, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, la independización se rige por las disposiciones de dicho Reglamento, debiendo, por tanto, observarse los requisitos previstos en el mismo para la inscripción de dicho acto, según el tipo de predio del que se trate.

Así, tratándose un predio urbano deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo 60 del mencionado Reglamento. Si se trata de la independización de un predio rústico sin cambio de uso, tendría que cumplirse con lo dispuesto en el artículo 62. Finalmente, si el predio a independizarse es un predio rural corresponde remitirse a lo dispuesto en el artículo 64 del mismo Reglamento, debiendo para todos los casos cumplirse con las disposiciones generales previstas en el artículo 59 del citado Reglamento.

Tales requisitos generales de toda independización, conforme al artículo 59 del mismo Reglamento, consisten en la indicación en el título respectivo del área de cada uno de los predios que se desmembran y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.

Sin perjuicio de lo señalado, todo título cuya rogatoria comprenda un acto de independización, en los supuestos a los que se refieren los artículos 61, 62 y 64 del mencionado Reglamento, deberá contener, necesariamente, desde su presentación e ingreso por el Diario, los planos de independización y localización (ubicación) del área que se desmembra visados por funcionario competente, o de ser el supuesto, firmado por verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios; en caso contrario, el registrador procederá a tachar sustantivamente el título.

**3.** Si el predio que se pretende independizar tiene la calidad de rústico y éste no sufre variación de uso corresponde estar a los requisitos previstos en el artículo 62 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, que dispone lo siguiente:

**Artículo 62.-Título que da mérito a la independización de un predio rústico sin cambio de uso**

La independización sin cambio de uso de un predio rustico ubicado en área de expansión urbana, se efectúa por el solo mérito del Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, y su anexo E con el número de Resolución de autorización y el plano municipal de independización o parcelación debidamente sellados y visados. Debiendo precisarse en estos últimos el área, linderos y medidas perimétricas tanto de la porción a independizar como del remanente.

En la partida independizada se dejará constancia de la falta de inscripción del Planeamiento Integral aprobado, salvo que se haya solicitado simultáneamente su inscripción, acompañando la resolución de aprobación correspondiente.

Conforme al artículo transcrito, debe presentarse el FUHU y su anexo E correspondientes al procedimiento de independización de predio rústico sin cambio de uso, con la indicación de la resolución municipal que lo motiva acompañado de la documentación técnica, estando ésta conformada por el plano municipal de independización o parcelación debidamente sellados y visados, debiendo precisarse en estos últimos el área, linderos y medidas perimétricas tanto de la porción a independizar como del remanente.

4. En el presente caso, si bien en un principio se adjuntaron los documentos técnicos indicados debidamente visados por la Municipalidad Distrital de Végueta, éstos contenían defectos; así, habiéndose presentado nueva documentación técnica subsanando dichos defectos, se puede apreciar que ésta no cuenta con dicha visación.

En consecuencia, corresponde **confirmar el punto 6 de la observación.**

5. De otro lado, cabe mencionar que mediante Resolución N° 189-2014-SUNARP-SN del 3177/2014 se aprobó la Directiva N° 03-2014-SUNARP-SN, que precisa los actos inscribibles en el Registro de Predios y en otros registros que requerirán informe previo del Área de Catastro para acceder a su inscripción, así como los requisitos que deben contener los planos y memorias descriptivas,

En el numeral 5.1 de la directiva se estableció que se requiere informe previo del Área de Catastro, entre otros, en los siguientes casos: a) inmatriculaciones, b) acumulación e **independización de predios que no provienen de lotizaciones o habilitaciones urbanas inscritas**, c) inscripción de perimétricos de posesiones informales por entidades con facultades de saneamiento, d) lotización de posesiones informales por entidades con facultades de saneamiento, e) inscripción de perimétricos de posesiones informales por entidades con facultades de saneamiento, f) las anotaciones preventivas contempladas en el artículo 138 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, siempre que versen sobre una parte del predio inscrito y el título cuente con los planos respectivos.

Por su parte, el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios señala que los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del Área de Catastro.

Asimismo, con relación a la labor que realiza el Área de Catastro se señala que verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará sobre la base de la información gráfica con la que cuente el Área de Catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad. Se agrega además que el informe es vinculante para el Registrador.

6. Por consiguiente, de los dispositivos referidos. En el numeral precedente se desprende que el informe del Área de Catastro es vinculante en lo referente a los aspectos técnicos; en cambio, es función del Registrador pronunciarse sobre los aspectos jurídicos que sean consecuencia del informe emitido.

Sobre el particular, en el Décimo Pleno del Tribunal Registral celebrado los días 8 y 9 de abril de 2005 y publicado en el diario oficial El Peruano el 9 de junio de 2005, se aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria:

#### **ALCANCES DEL CARÁCTER VINCULANTE DEL INFORME EMITIDO POR EL ÁREA DE CATASTRO**

*"El informe del Área de Catastro es vinculante para el Registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El Registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al Registrador público."*

1

Según el precedente en mención, los informes del Área de Catastro resultarán vinculantes para el Registrador siempre que se refieran a aspectos estrictamente técnicos. En este sentido, el Registrador a cargo de la calificación deberá distinguir en el informe los aspectos técnicos de los jurídicos por lo que el informe técnico solo debe dar lugar a observación cuando los defectos técnicos constituyan un obstáculo para la inscripción.

7. En el presente caso, habiéndose remitido el título al área de Catastro en diversas oportunidades, se emitieron sendos informes técnicos siendo el último de ellos el N° 18527-2015-SUNARP-Z. R.N° IX-OC del 3/9/2015, el cual, entre otros puntos, señala:

1. Se desarrolló el cuadro técnico de coordenadas UTM, generándose el polígono del predio en consulta con un área gráfica de 390,075.44 m<sup>2</sup> el mismo que será usado en el presente informe.
2. Insertado y georreferenciado el ámbito en nuestro mosaico de propiedades en proceso de actualización continua hasta la fecha, se informa que el predio materia de consulta se ubica PARCIALMENTE dentro del lindero perimétrico de los límites del área de conservación regional Albúfera de Medio Mundo, aprobado mediante D.S.N° 005-2013-MINAM.
3. Así mismo el predio en consulta se visualiza cerca de zona de playa, razón por la cual se deberá tener en cuenta la Ley N° 26856 que declara que "Las Playas del Litoral son Bienes de Uso Público, Inalienables e imprescriptibles y Establecen Zona de Dominio Restringido". Siendo la Dirección de Capitanía y Puertos (DICAPI) el responsable de realizar la evaluación técnica correspondiente y determinar si el área en consulta se encuentra fuera de la línea de alta de marea.
4. (...)
5. Existe discrepancia entre el ámbito en consulta consignada en el memoria descriptiva con el área graficada en el plano lámina A.P, I. 01. Además existe también discrepancia entre el colindante del lindero Norte descrito en la memoria descriptiva y el colindante del lindero norte graficado en el plano.
6. De acuerdo a la evaluación técnica realizada al expediente se llegó a determinar que el área de catastro de esta sede registral no puede determinar que el ámbito en consulta se encuentre dentro de los linderos y medidas perimétricas del predio inscrito en la Partida Electrónica N° 40006838, debido a que el T.A.N° 9808 del 25.09.1914 no cuenta plano de acuerdo al Informe Bóveda N° 002-2015-SUNARP-ZRNIX/HUACHO de fecha 10 de Agosto del presente, por lo que no se puede determinar forma y ubicación.
7. Como consecuencia de lo descrito en el punto anterior se informa que la oficina de catastro se encuentra en la imposibilidad de determinar el área remanente gráfica.

<sup>1</sup> Criterio adoptado en las Resoluciones N° 130-2004-SUNARP-TR-A del 05 de agosto de 2004, N° 165-2004-SUNARP-TR-A del 30 de setiembre de 2004 y N° 017-2005-SUNARP-TR-A del 28 de enero de 2005.



En mérito a dicho informe técnico, el Registrador ha formulado observaciones, por lo que a electos de la calificación, corresponde evaluar si lo advertido por el área de Catastro constituye obstáculo para la inscripción del presente acto.

8. Ahora bien, conforme a lo informado por el área de Catastro, el Registrador señala que el predio cuya independización se solicita se encontraría afectando un bien de dominio público como es el área natural protegida Albúferas de Medio Mundo.

Al respecto, se debe mencionar que la Ley N° 26834 -Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que son áreas naturales protegidas los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional expresamente reconocidos y declarados como tales para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajísticos y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la nación; su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

9. El artículo 4 de la mencionada ley señala:

**"Artículo 4.** Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares. Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes. La administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área."

Por su parte, el artículo 5 de la misma norma establece:

**"Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural. debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas.** El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil." (El subrayado es nuestro).

Del mismo modo, respecto a las áreas de conservación regional<sup>2</sup>, el artículo 68 del Reglamento de la Ley N° 26834, aprobado por D.S .N° 038-2001-AG, señala:

**"Artículo 68.- Administración de las Áreas de Conservación Regional**  
68.1 Las Áreas de Conservación Regional son administradas por los Gobiernos Regionales. A las Áreas de Conservación Regional, le son aplicables en lo que fuera pertinente, las normas establecidas para las Áreas de Administración Nacional.

<sup>2</sup> Artículo 11.- Los Gobiernos descentralizados de nivel regional podrán gestionar, ante el ente rector a que se refiere la presente Ley, la tramitación de la creación de un Área de Conservación Regional en su jurisdicción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley. Las Áreas de Conservación Regional se conformarán sobre área que teniendo una importancia ecológica significativa, no clasifican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional. En todo caso, la Autoridad Nacional podrá incorporar al SINANPE aquellas áreas regionales que posean una importancia o trascendencia nacional

68.2 Las Áreas de Conservación Regional forman parte del Patrimonio de la Nación. Su establecimiento respeta los derechos adquiridos. El ejercicio del Derecho de propiedad al interior de un Área de Conservación Regional debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación (...)"

De lo señalado se puede apreciar que por regla general las Áreas Naturales Protegidas son de dominio Público y no pueden ser otorgadas en propiedad a favor de particulares: sin embargo, el Estado reconoce los derechos adquiridos por éstos, antes del establecimiento del área natural protegida, determinando ciertas restricciones al uso de la propiedad del predio. De manera que el ejercicio de tales derechos sea compatible con los fines del área. Asimismo, se establecerán las medidas compensatorias que correspondan a tales efectos.

**10.** En el presente caso, se ha señalado que el predio materia de independización se estaría superponiendo al Área de Conservación Regional Albúferas de Medio Mundo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicho predio forma parte del inscrito en la partida N° 40006838 del Registro de Predios de Huacho, y que éste es de propiedad de particulares desde antes del establecimiento del Área de Conservación Regional, motivo por el cual, dicho derecho debe respetarse, tal como lo establecen las normas indicadas en los considerandos precedentes.

Asimismo, debe tenerse presente que el artículo 46 del D.S. 038-2001-AG señala que las limitaciones y restricciones de uso de predios de propiedad privada ubicados al interior de un área natural protegida, son establecidas en el dispositivo legal de SU creación; así, dado que en el D.S. N° 006-2007-AG, no se ha establecido restricción alguna diferente del establecimiento de nuevos asentamientos o el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento directo de recursos naturales no renovables, dicha superposición no puede constituir obstáculo para la independización rogada.

En consecuencia, corresponde **revocar el punto 1 de la observación.**

Cabe mencionar que a efectos de la realización de actividades dentro del área de conservación regional, así como de la transferencia del área ubicada dentro del área de conservación regional, se deberá respetar las limitaciones ya establecidas en las normas antes citadas.

**11.** De otro lado, se ha señalado que el predio se ubica sobre zona de Playa, En cuanto al régimen jurídico de las playas, mediante Ley 28656 se estableció que las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles, en razón a ello se estableció que su ingreso y uso es libre, salvo los casos señalados expresamente en la presente ley.

Esta norma estableció así dos áreas

1. La zona de "Playa"; y,
2. La zona de 'dominio restringido"

#### Zona de Playa

Las playas del litoral de la república son definidas de manera general en el artículo 1 de esta norma, como el área de la costa que se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea,

El artículo 3 del D.S. 050-2006-EF que aprobó el Reglamento de esta Ley, precisa esta definición, señalando que el área de playa constituye un bien de dominio Público y comprende el área donde la costa presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, más una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

#### Zona de dominio restringido

El artículo 2 de la Ley 26856 refiere que se encuentra conformada por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área.

El artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26856 precisa que esta zona se encuentra constituida por la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito, según lo previsto por el artículo 2 de la Ley.

Señala además que las zonas de dominio restringido se destinarán a playas públicas para el uso de la población, salvo que se haya procedido a su desafectación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley y el Capítulo III del presente Reglamento.

**12.** El artículo 2 de la Ley 26856 establece una excepción a la zona de dominio restringido señalando que no se encuentran comprendidos dentro de ésta los terrenos de propiedad privada adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que se encuentren dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior.

El artículo 12 del Reglamento-D. 5050-2006-EF-, desarrolla los supuestos de excepción, señalando:

*"No están comprendidos en la zona de dominio restringido los terrenos ubicados dentro de la franja de 200 metros a que se refiere el artículo 4 de este Reglamento, siempre que dichos terrenos se hubieren encontrado legalmente incorporados al dominio privado de una entidad estatal o de particulares con anterioridad al 9 de septiembre de 1997, fecha de entrada en vigencia de la Ley*

*También están excluidos los predios que a la fecha antes indicada hubieran sido transferidos a entidades públicas para el desarrollo de proyectos de infraestructura pública, salvo que a esa fecha se hubiere incurrido en causal de caducidad y consiguiente reversión al dominio estatal.*

*Los terrenos comprendidos dentro de la franja de 200 metros a que se refiere el artículo 4 de este Reglamento, revertidos al dominio estatal a partir del 9 de septiembre de 1997, quedan incorporados a la zona de dominio restringido"*

**13.** Consecuentemente, de acuerdo a las normas expuestas la zona considerada como área de playa (conformada por los 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea) es diferente a la zona de dominio restringido (200 metros a continuación de los 50 metros antes descritos), pues la primera siempre será considerada como bien de dominio público inalienable e imprescriptible, por lo que sobre ésta no podrán los particulares o algún organismo ejercer algún tipo de dominio privado y la actividad, **no existiendo excepción aun cuando el título de dominio sea anterior a la fecha de vigencia de la Ley.**

La zona de dominio restringido en cambio, si bien es considerada como zona de dominio público siendo destinado su uso para playas públicas cas destinados para el uso de la población, admite excepciones para ser consideradas como tal, como es-entre otras-, la incorporación al dominio privado de una entidad estatal o de particulares sobre los predios ubicados en estas zonas, siempre que haya ocurrido antes del 9/9/1997.

**14.** Ahora bien, en el presente caso el área de Catastro ha señalado que el predio se encuentra ubicado cerca a zona de playa, por lo que, previo a la inscripción del acto rogado debe demostrarse que el predio no se encuentra dentro de los 50 metros desde la línea de alta marea, toda vez que, como se ha indicado, la zona comprendida dentro de dicha extensión es considerada zona de dominio público, en la cual no cabe derechos de particulares.

En ese sentido, **corresponde confirmar el punto 2 de la observación.**

Cabe mencionar que aun cuando el usuario ha señalado la existencia de accidentes geográficos que interrumpe la continuidad desde la línea de alta marea, ello no se ha podido verificar de los documentos presentados.

Asimismo, se debe indicar que mediante Carta N° V 200-1573 del 5/10/2015 la Capitanía del Puerto de Huacho ha respondido el oficio remitido por el Registrador, señalando que 'para emitir el pronunciamiento sobre el predio en consulta el propietario deberá presentar el estudio de determinación de la línea de más alta marea (LAM), debiendo cumplir con los procedimientos establecidos en las Normas Técnicas Hidrográficas N° 01 LAM-HIDRONAV 5130, a través de una empresa consultara autoriza, debidamente registrada en la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú. (..)' por lo que no ha sido posible descartar la implicancia señalada en los párrafos anteriores.

**15.** De otro lado, se afirma que de la documentación técnica empleada para la evaluación del área de Catastro, plano y memoria descriptiva presentados en et último reingreso, contienen discrepancias en cuanto al área y al colindante por el lado norte.

Revisada dicha documentación se aprecia lo siguiente:

|                     | Área                                    | Lindero por el norte                                                         |
|---------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Memoria descriptiva | 39 Hás. 075m2, 45 cm2<br>(39,075,45 m2) | Con las pampas del Medio Mundo separados por el barranco del cerro Atahuampa |
| Plano               | 39,075.44 m2                            | Con el océano Pacífico                                                       |

En efecto se advierte que existe una ligera diferencia en cuanto al área (1 cm2), y discrepancias en cuanto al colindante. Sin embargo, estando a lo señalado en reiterados pronunciamientos de esta instancia, ante la discrepancia existente entre la información contenida en el plano y en la memoria descriptiva, debe primar la del primero, toda vez que los errores en la transcripción literal del plano en la memoria no afectan la validez de aquel.

**16.** En lo que respecta al punto 4 de la esuela de observación, referido a la imposibilidad del área de Catastro de determinar la implicancia de la partida N° 40006838 del Registro de Predios de Huacho en la presente calificación y a la imposibilidad de establecer el área remanente luego de independización, corresponde **dejarlo sin efecto** ya que no constituye una

observación en sí, pues su objetivo no es señalar un defecto en el título sino poner en conocimiento del usuario tales circunstancias.

**17.** De otro lado, de la revisión de la partida N° 40006838 del Registro de Predios de Huacho se tiene que está sujeta a copropiedad. En tal sentido, siendo que se ha adjuntado copia certificada del acuerdo de división y partición a efectos de poner fin a la copropiedad, debe indicarse que tal documento no constituye instrumento público, por lo que no es posible su acceso a Registro, en cumplimiento del principio registral de titulación auténtica<sup>3</sup>.

**Por lo tanto, corresponde confirmar el punto 5 de la observación.**

Cabe mencionar que el usuario podrá formular desistimiento parcial de la rogatoria respecto del acto de división y partición, para lo cual deberá cumplir con las formalidades establecidas en el artículo 13 del Reglamento General de los Registros Públicos<sup>4</sup>. En este caso, la independización se efectuará a favor de todos los copropietarios del predio matriz, para lo cual deberá presentar además documento privado con firmas certificadas en el que conste el consentimiento de los demás copropietarios con la independización rogada.

Estando a lo acordado por unanimidad

## **VII. RESOLUCIÓN**

**REVOCAR** los puntos 1 y 3 de la observación formulada por el Registrador Público del Registro de Predios de Huacho al título señalado en el encabezamiento, **CONFIRMAR** los puntos 2, 5 y 6, y **DEJAR SIN EFECTO** el punto 4, conforme a los fundamentos vertidos en el análisis de la presente resolución.

## **REGÍSTRESE Y COMUNIQUESE**

**ELENA ROSA VÁSQUEZ TORRES**  
Presidenta de la Tercera Sala  
del Tribunal Registral

**MIRTHA RIVERA BEDREGAL**  
Vocal del Tribunal Registral

**PEDRO ALAMO HIDALGO**  
Vocal del Tribunal Registral

---

<sup>3</sup> Artículo 2010 del Código Civil.-La inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria.

<sup>4</sup> Artículo 13.-Desistimiento de la rogatoria

El presentante del título podrá desistirse de su solicitud de inscripción, mediante escrito con firma legalizada por Notario o por funcionario autorizado para efectuar dicha certificación, mientras no se hubiere efectuado la inscripción correspondiente. En caso que el presentante sea Notario, su desistimiento no requerirá legalización de firma.

Tratándose de títulos conformados por resoluciones judiciales emanadas de un proceso civil, sólo podrá desistirse la persona a cuyo favor se ha expedido la resolución judicial, salvo que el presentante haya indicado en la solicitud de inscripción que actúa en interés de persona distinta, en cuyo caso sólo procederá el desistimiento a solicitud de ésta. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, si el Juez deja sin efecto la resolución en cualquier momento antes de la inscripción, el registrador dará por concluido el procedimiento registral tachando el título.

El desistimiento puede ser total o parcial. La aceptación del desistimiento total debe constar en el Diario. El desistimiento es parcial cuando se limita a alguna de las inscripciones solicitadas. Este último procede únicamente cuando se refiere a actos separables y siempre que dicho desistimiento no afecte los elementos esenciales del otro u otros actos inscribibles.

El desistimiento regulado en este artículo se tramita utilizando la misma vía que el reingreso.

# **JURISPRUDENCIA PODER JUDICIAL**



### 13. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA: DERECHO DE PROPIEDAD** *“La afectación de este derecho no se encuentra manifiesto en el caso de autos, por cuanto se ha determinado que la construcción que afirma es de su propiedad, se realizó de manera clandestina sin autorización municipal y que se encuentra sobre un área asignada como vía pública, por tanto no puede alegar afectación a su propiedad cuando ha construido sobre un bien de dominio público conforme lo establece el artículo 73 de la Carta Magna”.*

**CAS. N° 2789-2009**

ICA.

Lima, veinte de abril de dos mil diez.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE, LA REPUBLICA.-**

**VISTA:** La causa número dos mil setecientos ochenta y nueve - dos mil nueve; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha; producida la votación con arreglo a ley de conformidad con lo dispuesto en el Dictamen Fiscal, se ha emitido., la siguiente sentencia:

**MATERIA DEL RECURSO:**

Se trata del recurso de casación interpuesto mediante escrito de fojas trescientos sesenta y siete por doña Agripina Esperanza Wong Vicuña, contra la sentencia de vista obrante a fojas trescientos sesenta y uno, su fecha veintisiete de enero de dos mil nueve, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, que confirmando la sentencia apelada de fojas trescientos veintiocho del veintiocho de agosto de dos mil ocho, declara fundada la demanda, en consecuencia dispone la autorización a la Municipalidad Provincial de Ica

para que en ejecución de las resoluciones administrativas dictadas proceda a la demolición de las construcciones que ha efectuado la demandada y que obstruyen la vía pública, pasaje San Pedro de la Urbanización Quinta Divizzia del Cercado, Provincia y Departamento de Ica con lo demás que contiene.

**FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:**

Mediante resolución de fecha veintiocho de diciembre de dos mil nueve, obrante a folios treinta y ocho del cuadernillo de casación, esta Suprema Sala ha declarado procedente el recurso casatorio por la causal prevista en el inciso 3 del artículo 386 del Código Procesal Civil, relativa a la contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido proceso, sustentada en que no se han tomado en cuenta que las Resoluciones de Alcaldía cuestionadas por la recurrente son contrarias al artículo 70 de la Constitución Política del Estado.

**CONSIDERANDO:**

**Primero:** Que de la revisión de los actuados es materia de demanda la autorización de demolición de todas las construcciones levantadas ilegal e indebidamente sobre las áreas destinadas a vías públicas del Pasaje San Pedro (Quinta Divizzia) de la ciudad de Ica, interpuesta por la Municipalidad Provincial de Ica contra doña Agripina Esperanza Wong Vicuña.

**Segundo:** Que el Juzgado mediante sentencia de folios trescientos veintiocho, declaró fundada la demanda, al considerar que el mandato de demolición ha sido objeto de pronunciamiento en la vía administrativa a través de las Resoluciones de Alcaldía, al haberse constatado que la demandada viene ocupando parte de la vía pública, por lo que en aplicación del artículo 49, tercer párrafo de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, resolución administrativa que no han sido impugnadas mediante proceso judicial, conforme establece el artículo 148 de la Constitución Política del Perú. En mérito a ello se autorizó a la Municipalidad demandante a que proceda a la demolición de las construcciones que ha efectuado la demandada y que obstruyen la vía pública. La sentencia de vista ha confirmado la de primera instancia por los mismos fundamentos.

**Tercero:** Que, según es de verse de la Resolución de Alcaldía N° 792 - 2001 -AMPI de fecha cinco de setiembre de dos mil uno, obrante a folios cuarenta y tres, repetida a fojas setenta y seis de autos, se declaró fundada la solicitud planteada por los moradores de la zona de apertura el Pasaje San Pedro con acceso a la calle Tacna y Chota, en consecuencia se dispuso la demolición de las construcciones existentes ubicadas en plena vía pública del citado Pasaje, Resolución de Alcaldía que al ser materia de recursos de reconsideración y apelación, dio lugar a la Resolución de Alcaldía N° 1099-2001-AMPL corriente a fojas ciento treinta y cuatro del diecinueve de diciembre de dos mil uno que declaró infundado el recurso de reconsideración y el Acuerdo de Concejo N° 006-2006-MPI del trece de enero de dos mil seis que declaró improcedente la apelación y declaró agotada la vía administrativa, resoluciones administrativas que al no ser materia de acción contencioso administrativa, conforme prescribe el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, adquiriendo la calidad de cosa decidida, por lo que no cabe cuestionar su contenido en el presente proceso judicial.

**Cuarto:** Que, sin perjuicio a lo anteriormente señalado, cabe señalar que en sede administrativa así como en las instancias administrativas se determinó que la demandada se encuentra ocupando parte de la vía pública mediante las construcciones ilegales, sobre las cuales la Municipalidad demandante ordenó su demolición.

**Quinto:** Al respecto, el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, reconoce que el derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. La afectación de este derecho no se encuentra manifiesto en el caso de autos, por cuanto se ha determinado que la construcción que afirma es de su propiedad, se realizó de manera clandestina sin autorización municipal y que se encuentra sobre un área asignada como vía pública, por tanto no puede alegar afectación a su propiedad cuando ha construido sobre un bien de dominio público conforme lo establece el artículo 73 de la Carta Magna.

**Sexto:** Que, la demandada se encuentra facultada para proceder conforme a sus facultades establecidas en el artículo 73 numeral 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades, vigente a la ocurrencia de los hechos, aprobada mediante Ley N° 23853, esto es, para disponer la demolición de edificios construidos que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, previa autorización judicial.

**Sétimo:** Con relación al alegato de la recurrente referido a que se habría vulnerado su derecho a un debido proceso pues no se habría tenido en cuenta el artículo 70 de la Constitución Política del Perú al haberse declarado la nulidad de su contrato de compraventa, por una entidad ajena al negocio jurídico celebrado entre la Sociedad Lotizadora Comercial Industrial Sociedad Anónima con doña

frene Vicelina Vicuña Cortes; al respecto, cabe señalar que se encuentra acreditado que tanto en sede administrativa como en sede judicial antes las instancias de mérito se ha respetado el debido proceso de la recurrente, dado que la misma ha hecho uso de los medios procedimentales pertinentes para hacer uso de su derecho de defensa.

**Octavo:** Con relación a la denuncia de la vulneración a su derecho a la propiedad, cabe resaltar que, si bien mediante Resolución de Alcaldía N° 1099-2001-AMPL de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno, obrante a folios ciento treinta y cuatro de autos, se señala entre una de las consideraciones que el citado contrato de compraventa es nulo, también lo es que esta no fue la razón principal (*ratio decidendi*) para disponer la demolición de la construcción ubicada en la vía pública, sino un argumento adicional (*obiter dicta*) que no incide de manera directa en la decisión final, lo que se corrobora con lo dispuesto en la parte resolutive de la citada resolución administrativa donde se advierte que no se declara nulidad alguna del referido contrato de compraventa, lo que revela que la denuncia formulada en este extremo carece de sustento, por tales consideraciones la denuncia prevista en el inciso 3 del artículo 386 del Código Procesal Civil, relativa a la contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido proceso debe ser desestimada.

**RESOLUCION:** Por los argumentos expuestos y en aplicación del artículo 397 del Código Procesal Civil: Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto mediante escrito de fojas trescientos sesenta y siete por doña Agripina Esperanza Wong Vicuña, en consecuencia **NO CASARON** la sentencia de vista obrante a fojas trescientos sesenta y uno, su fecha veintisiete de enero del dos mil nueve; **CONDENARON** a la recurrente al pago de la multa de Tres Unidades de Referencia Procesal; en los seguidos por la Municipalidad Provincial de Ica sobre Autorización de Demolición de Edificación; **ORDENARON** la publicación del texto de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, conforme a ley; y los devolvieron.- Vocal Ponente Mac Rae Thays.-

**SS. VASQUEZ CORTEZ, TAVARA CORDOVA, RODRIGUEZ MENDOZA, ACEVEDO MENA, MAC RAE THAYS**

## 14. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA:** *Bien de Dominio Público del Perú.- Al ser el Estado Peruano propietario del predio sub litis y encontrarse afectado en uso a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, constituye un bien de dominio público; en tal sentido, los particulares no pueden adquirir su dominio, acorde con la norma contenida en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, que a la letra dice: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (...)”; salvo que los mismos sean desafectados, de la misma manera como fueron afectados.*

**CAS. N° 598-2014-LIMA**

**Prescripción Adquisitiva de Dominio**

Lima, veintitrés de enero de dos mil quince.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA;** vista la causa número quinientos noventa y tres - dos mil catorce, en Audiencia Pública realizada en la fecha y producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

### **1.- MATERIA DEL RECURSO:**

Es objeto de examen, el recurso de casación interpuesto por el tercero excluyente Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima de folios tres mil ciento cincuenta y cuatro , contra la sentencia de vista de folios tres mil cuatrocientos ochenta y dos, de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece, en el extremo que confirma la sentencia apelada del cinco de noviembre de dos mil doce, que declara infundada la pretensión de Prescripción Adquisitiva de Dominio interpuesta por el Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima de folios setecientos setenta y cinco.

### **2.- ANTECEDENTES:**

#### **DEMANDA:**

2.1.- La Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Acho de folios setenta y cinco, subsanado de folios noventa y seis, interpone demanda sobre Prescripción Adquisitiva de Dominio, a fin que se le declare propietaria del inmueble del Estado ubicado en la margen derecha del Río Rímac, entre el Puente Huánuco y la Vía de Evitamiento sin número (antes Circunvalación) del Distrito del Rímac, Provincia y Departamento de Lima, con un área de siete mil novecientos sesenta y nueve punto sesenta y seis metros cuadrados (7,969.66 m<sup>2</sup>) e inscrito dentro de un área de mayor extensión de la Partida número 11072437 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima.

Como sustento de su pretensión indica que viene ejerciendo la posesión del terreno materia de litis desde el año mil novecientos ochenta, de forma continua, directa e ininterrumpida, cuando era un desmonte, pero con el transcurso del tiempo realizó mejoras y construcciones, dedicándolo a la actividad de venta de pollos que se expenden al público a un precio menor del mercado tradicional, asumiendo las obligaciones de pago del impuesto predial, limpieza pública, relleno sanitario,

serenazgo y otras adquiridas ante la Municipalidad Distrital del Rímac y demás instituciones públicas y privadas.

Precisa que el inmueble materia de usucapión se encuentra inscrito en uno de mayor extensión, el mismo que ha sido objeto de varias independizaciones, conforme así se visualiza de la Partida número 11072437 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima, destacándose las siguientes: El área original del predio matriz era de doscientos diez mil doscientos metros cuadrados (210,200.00 m<sup>2</sup>) a favor del Estado, afectado en uso mediante la Resolución Suprema número 090-76-VC-4400 del cuatro de junio de mil novecientos setenta y seis, a favor del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para ser destinado a la construcción de un terminal terrestre. -

Dicho terreno sufrió una disminución en virtud de la independización de un área de cincuenta mil ochocientos punto cincuenta metros cuadrados (50,800.50 m<sup>2</sup>) a favor de Empresa Nacional de Edificaciones en Liquidación - ENACE, inscrito en la Partida Electrónica número 11288861 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima; expidiéndose la Resolución Suprema número 168-97-PRES del treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete, afectándose en uso el área restante de ciento cincuenta y nueve mil trescientos noventa y nueve punto cincuenta metros cuadrados (159,399.50 m<sup>2</sup>) a favor del citado Ministerio; para luego realizarse la desafectación del derecho de uso de un área de trece mil quinientos cincuenta punto cero siete metros cuadrados (13,550.07 m<sup>2</sup>), por haber incumplido el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción con el uso concedido; ésta última área se independiza en la Partida Electrónica número 11581383, reduciéndose el área original a ciento cuarenta y cinco mil ochocientos cuarenta y nueve punto cuarenta y tres metros cuadrados (145,849.43 m<sup>2</sup>), del cual forma parte el terreno cuyo Prescripción Adquisitiva de Dominio se solicita, y que a la fecha no ha sido materia de disposición.

Sostiene que viene conduciendo el inmueble reclamado desde el año mil novecientos ochenta, acumulando su posesión a la obtenida por la denominada Asociación de Comerciantes de Abastecimiento de Aves del Centro de Distribución del Rímac, que lo recibió en uso mediante las Resoluciones de Alcaldía números 606-80 y 441-87-MDR, del doce de diciembre de mil novecientos ochenta y veintidós de abril de mil novecientos ochenta y siete, respectivamente, ya que al disolverse tal asociación, se formó la Asociación actual.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

2.2.- De folios ciento treinta y cuatro, la Superintendencia de Bienes Nacionales contesta la demanda e indica que si bien la propiedad fue afectada a favor del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción a través de la Resolución Suprema número 090-76-VC-4400 del cuatro de junio de mil novecientos setenta y seis y su modificatoria número 168-97-PRES del treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete, está facultada para cautelar los bienes de propiedad del Estado, citando para tal efecto los Decretos Supremos números 131-2001-EF y 154-2001-EF (Estatuto de la Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN y Reglamento de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal).

Refiere que la demanda no reúne los requisitos previstos en el artículo 950 del Código Civil, cuya exigencia está determinada por la posesión continua, pacífica y pública de por lo menos diez años. Asimismo, manifiesta que en virtud del principio de fe pública registral, la accionante tuvo conocimiento que la propiedad que ocupaba era de propiedad del Estado. Asimismo, su posesión emana del uso concedido por la Municipalidad del Rímac, en virtud de la Resolución Suprema número

441-87-MDR, y para lo cual se comprometió a abonar mensualmente una merced conductiva ascendente a quince mil intis (I/.15,000.00).

Sostiene la ausencia de animus domini del accionante, pues en repetidas oportunidades le ha solicitado la adjudicación en venta directa del terreno para la regularización de su supuesta situación legal, las cuales han sido denegadas por carecer de libre disponibilidad, toda vez que el citado terreno se encuentra comprendido dentro del Macro Proyecto Urbanístico Cantagallo - Parque Río Hablador, declarado de necesidad y utilidad pública a través del Decreto Supremo número 043-2001-MTC del uno de octubre de dos mil uno.

2.3.- Por escrito de folios doscientos veintitrés, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, contesta la demanda y señala que la demandante nunca poseyó el terreno en calidad de propietaria, y por el contrario consideró a la Municipalidad Distrital del Rímac como verdadera titular, ya que le solicitó el uso del referido predio, comprometiéndose a pagar una merced conductiva, conforme a lo establecido en la Resolución Suprema número 441-87-MDR.

Precisa que la accionante le solicitó su reconocimiento conforme consta de la carta de fecha veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y ocho, en la cual refiere haber remitido al Despacho del Ministerio de Transportes y Comunicaciones una solicitud de adjudicación de fecha dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, reconociendo al Estado como propietario del bien en litis; pedido que fue denegado mediante Oficio número 839-98-MTC/15.12 del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho, lo que ameritó una nueva solicitud, esta vez dirigida a la Superintendencia de Bienes Nacionales, mediante carta remitida el veintiuno de julio del indicado año. Asimismo, la posesión ejercida sobre el predio no genera prescripción alguna, puesto que solo ha sido ejecutada en virtud de una licencia o mera tolerancia del dueño, el Estado Peruano.

#### **PUNTOS CONTROVERTIDOS:**

2.4. De folios trescientos setenta y ocho, obra el Acta de la Audiencia de Saneamiento y Conciliación de fecha veintiséis de setiembre de dos mil seis, en la cual se fijaron como puntos controvertidos los siguientes:

“a) Establecer si procede declarar a la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Acho, como propietaria por prescripción del inmueble de siete mil seiscientos noventa y seis punto sesenta y seis metros cuadrados (7,696.66 m<sup>2</sup>), ubicado en la margen derecha del Río Rímac, entre el Puente Huánuco y la Vía de Evitamiento s/n (antes circunvalación), en el Distrito de Rímac, Provincia y Departamento de Lima. Estableciendo en este sentido si concurren los presupuestos reales necesarios para este tipo de declaración. b) Determinar si por el contrario como afirman los demandados, no ha existido una posesión pacífica, continua y pública, así como el ánimo de propietario durante el período de diez años establecido legalmente.”

#### **INTERVENCIÓN EXCLUYENTE PRINCIPAL:**

2.5.- Mediante escrito de folios setecientos setenta y cinco, subsanado a folios ochocientos dieciocho, el Centro Popular de Acopio de Aves Acho - Rímac, solicitó su intervención excluyente principal, a fin que se le declare propietario por Prescripción Adquisitiva de Dominio del inmueble sub litis, por cuanto sostiene poseerlo por más de veintiséis años, de forma continua, pacífica, pública y como propietario.

Refiere que mediante Resolución de Alcaldía número 606-1980, del dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta, la Municipalidad Distrital del Rímac le concedió a su representante, Ricardo Ardiles Gutiérrez, la autorización para el funcionamiento del Comité de Comercialización y



Distribución de Aves Vivas y otros productos avícolas, y que de manera posterior, fue éste quien dio origen al Centro Popular de Acopio de Aves Acho - Rímac, conforme se verifica de la Constitución de Sociedad y su inscripción en los Registros Públicos. Asimismo, mediante Resolución de Alcaldía número 411-1987-MDR de fecha veintidós de abril de mil novecientos ochenta y siete, le concedió en uso el terreno materia de la litis, autorizándose la construcción de un cerco perimetral y de la infraestructura para el funcionamiento de su centro de acopio.

Que, en marzo de mil novecientos noventa y cinco la citada Municipalidad le otorgó a su representante la Licencia número 11558, correspondiente al Puente número 2 del centro de acopio en el predio sub litis. Indica también que mediante Ley número 16175 de fecha veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y tres, se declaró de Utilidad Pública y de Interés Social a los centros populares de acopio de aves y otros productos alimenticios, entre ellos los recurrentes.

Refiere que mediante inspección judicial efectuada por el Vigésimo Séptimo (27) Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha treinta de setiembre de mil novecientos noventa y tres, se comprobó in situ que la recurrente (inicialmente comité) es la titular y ocupante de los cincuenta y un puestos con sus respectivas licencias. Asimismo, la parte demandante impidió el ingreso a su centro de labores, por lo que solicitaron garantías personales, las mismas que se le otorgaron a través de la Resolución Prefectural número 487-206-FG-1508-P-Lima.

Hace referencia que la parte demandante ha adulterado la Resolución de Alcaldía número 606-80, donde se otorga la autorización a favor de la recurrente y no de la demandante, quien ha borroneado para aparentar una autorización a favor de ella.

2.6.- Mediante Resolución de fecha dos de julio de dos mil siete, obrante de folios mil treinta y tres, se incorporó al proceso al Centro Popular de Acopio de Aves Acho - Rímac como tercero excluyente principal.

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

2.7.- De folios tres mil ciento cuarenta, el cinco de noviembre de dos mil doce, el Juez de la causa declaró infundada la demanda interpuesta por la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima. Sustentó su decisión principalmente en que teniendo en cuenta que al fijarse los puntos controvertidos se determinó que se debe establecerse si concurren los presupuestos legales para este tipo de declaración, se efectuó un análisis previo respecto a que si el bien materia de litis constituye o no un bien de dominio público, verificándose que mediante Decreto Supremo número 043-2001-MTC se declara de necesidad y utilidad pública el Macro Proyecto Urbanístico Cantagallo - Parque Río Hablador, dado que el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, y la Municipalidad Metropolitana de Lima suscribieron un Convenio de Coparticipación en la Gestión, Desarrollo, Ejecución, Administración y Explotación del Macro Proyecto Urbanístico Cangallo - Parque Río Hablador, que se desarrollará en el área conformada por el cauce del río Rímac entre los puentes Huáscar y del Ejército, incluidos los terrenos existentes en ambas riberas y sus áreas edificadas adyacentes, tanto del Cercado de Lima como del Distrito del Rímac, así como los terrenos que conforman las zonas denominadas Cantagallo y Patio Martinetti, el Edificio del Correo Central y las Estaciones de Monserrate, Desamparados y Viterbo, todos ellos comprendidos dentro del Centro Histórico de Lima Metropolitana. Asimismo, el artículo 1 de la citada norma establece como objetivo principal, potenciar los valores del Centro Histórico de Lima Metropolitana, integrando el patrimonio, las edificaciones y espacios verdes con el desarrollo de los diversos componentes urbano

ambientales y sociales, de conformidad con los términos del Convenio, dentro del cual se encuentra el predio sub litis. En tal sentido, el terreno cuya prescripción se solicita constituye un bien de dominio público, con naturaleza imprescriptible dado que se encuentra destinado a un servicio público.

Que, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente número 006-1996-AIT/C, sostuvo que los bienes del Estado pueden ser públicos o privados. Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público; lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos. La razón de un bien público surge como resultado de evidentes razones de interés público, y por la necesidad de asegurar que el bien siga siendo usado como hasta el momento, por la utilidad del mismo y por su afectación a un uso o servicio público; es la propia Constitución Política del Perú la que le otorga dicho carácter al dominio público, al establecer en su artículo 73, que los citados bienes son inalienables, imprescriptibles, razón por la cual están fuera del comercio de los hombres.

Tanto más, si la Ley número 29618 - “Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado”, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el veinticuatro de noviembre de dos mil diez, establece en su artículo segundo que la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal; por consiguiente, con mayor razón al ser el bien inmueble materia de litis un bien de dominio público resulta imprescriptible.

En consecuencia, al haberse determinado que el citado inmueble es un bien de dominio público, careció de objeto verificar los requisitos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio.

#### **RECURSO DE APELACIÓN:**

2.8.- El seis de diciembre de dos mil doce, el Centro Popular de Acopio de Aves Acho – Rímac de folios tres mil ciento setenta y cinco interpone recurso de apelación, señalando como agravios:

- i) Que, el inicio de la posesión fue absolutamente pacífica, pues se trataba de un terreno eriaz, desocupado, sin proyección alguna, y pedido de ellos, el Municipio, por Resolución de Alcaldía número 606-80 del dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta le autorizó el funcionamiento de actividades avícolas y el uso del terreno, debiendo pagar un tributo municipal por unidad de ave.
- ii) El doce de octubre de mil novecientos ochenta y seis, solicitó al Municipio Distrital del Rímac se le conceda autorización para la implementación del Centro de Acopio, dotándolo de cerco perimetral, puerta, servicios higiénicos, oficinas administrativas y de vigilancia, depósito de balanza y limpieza. En virtud de ello la Municipalidad Distrital del Rímac por Resolución de Alcaldía número 441-87-MDR del veintidós de abril de mil novecientos ochenta y siete, con mediación del Comité de Administración de los Centros de Aves Vivas de Lima Metropolitana, ratificó el uso del terreno sub litis, con un área total de ocho mil setecientos noventa y nueve metros cuadrados (8,799 m<sup>2</sup>) y le autorizó la construcción del cerco perimetral y de la estructura y construcción necesaria para el funcionamiento del Centro de Distribución de Aves Vivas, las que se realizaron con capitales propios del Comité.
- iii) Finalmente en el año mil novecientos noventa y cuatro, se acordó desactivar el Comité y formar una Sociedad Anónima, es así que mediante Escritura Pública de fecha ocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro se constituyó el Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima, continuando con sus actividades de distribución y comercialización de aves, hasta que en el mes de octubre de dos mil cuatro, se vio perturbada y agredida en su gestión por la presunta Asociación demandante que pretendió imponer una administración paralela, sin embargo no prosperó sus propósitos, siendo reconocidos sus derecho de posesión y propiedad por las

autoridades políticas, administrativas y del Ministerio Público, incluso por el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha veintiocho de enero de dos mil tres.

iv) Desde el momento que la Municipalidad Distrital del Rímac le cedió legalmente la posesión del terreno sub litis en el año mil novecientos ochenta, dejó de ser de dominio y uso público, toda vez que se desarrolló un comercio formal, una actividad estrictamente privada con fines lucrativos por mediación de una empresa de similar índole, llámese Comité de Comercialización o Sociedad Anónima, quienes constituyen una sociedad y convienen en aportar bienes o servicios para el ejercicio en común de actividades económicas, consecuentemente el predio sub materia no constituye un bien de dominio ni de uso público como erróneamente argumenta el señor Juez.

#### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA:**

2.9.- De folios tres mil cuatrocientos ochenta y dos, la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, el veinticinco de octubre de dos mil trece, confirma la sentencia apelada que declaró infundada la demanda interpuesta por la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Acho y, la pretensión de Prescripción Adquisitiva de Dominio interpuesta por el Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima. Fundamenta su decisión en que de lo vertido en el escrito de demanda, se tiene que el terreno que se pretende prescribir es de propiedad del Estado, lo que se corrobora con la copia Literal de la Partida Registral número 11072437 que obra de folios cinco, en este sentido, el artículo 73 de la Constitución Política del Perú preceptúa que: "Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico". Asimismo, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente número 006-96-I/TC del treinta de enero de mil novecientos noventa y siete, señaló: "Que los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público". Que, en la sentencia recaída en el expediente 00915-2012-AA, de fecha veintidós de octubre del dos mil doce, en la considerativa ocho sostuvo: "Que en lo que se refiere a los bienes de dominio público, la Constitución Política del Perú instituyó que estos se encuentran fuera del tráfico jurídico, al garantizar en su artículo 73 que "son inalienables e imprescriptibles"; se enfatiza además, que "pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico". Siendo ello así, el bien sub judice al ser de dominio público resulta imprescriptible, aserto que se corrobora con lo señalado en la Ley número 29618, que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, conforme lo señala en los artículos 1 y 2; por lo que resulta innecesario verificar los requisitos de la prescripción adquisitiva de bien inmueble previsto en el artículo 950 del Código Civil.

#### **3.- RECURSO DE CASACIÓN:**

Contra la decisión adoptada por la Sala Superior, el tercero excluyente Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima interpone recurso de casación mediante escrito de folios tres mil ciento cincuenta y cuatro.

Este Tribunal de Casación mediante resolución de fecha veintidós de julio de dos mil catorce, de folios setenta y cuatro del cuadernillo de casación esta Suprema Sala, declaró procedente el recurso de casación, por lo siguiente:

- a) Infracción normativa de los incisos 3 y 14 del artículos 139 de la Constitución Política del Perú, artículo 197 e inciso 4 del artículo 122 del Código Procesal Civil.- La recurrente alega que la resolución impugnada adolece de una debida motivación, pues no se ha resuelto todos los puntos controvertidos, sobre todo la pretensión principal de Prescripción Adquisitiva de

Dominio, a fin de determinar si cumple con los requisitos de ley; asimismo señala que no existe evidencias que el inmueble sub litis fuere de dominio público por el Estado.

- b) Infracción normativa de los artículos 73 de la Constitución Política del Perú, artículo 950 del Código Civil, Decreto Supremo número 043-2011-MTC y Decreto Supremo número 154-2001-EF.- Sostiene que se han aplicado indebidamente las referidas normas, dado que el caso de autos se ha acreditado que estamos ante un bien de dominio privado; asimismo señala que el Decreto Supremo número 043-2011-MTC, no le es aplicable pues se emitió siete (7) años después de iniciado el presente proceso y las normas no tienen efecto retroactivo.

#### **4.- MATERIA JURÍDICA EN DEBATE:**

En este caso, la cuestión jurídica objeto de control en sede casatoria, es verificar si la resolución recurrida ha infringido las normas contenidas en el numeral tres de la presente resolución; y en tal sentido, se deberá determinar, en atención a los puntos controvertidos fijados en autos, si concurren los presupuestos reales necesarios para declarar la Prescripción Adquisitiva de Dominio del bien sub litis.

#### **5.- FUNDAMENTOS DE ESTA SALA SUPREMA:**

- 5.1.- Según lo establecido en el artículo 384 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley número 29364, el recurso de casación tiene por fines esenciales la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia (finalidad nomofiláctica y uniformizadora, respectivamente), precisados en la Casación número 4197-2007/La Libertad y la Casación número 615-2008 / Arequipa ; por tanto, este Tribunal Supremo sin constituirse en una tercera instancia procesal, cumplirá con el deber de pronunciarse acerca de los fundamentos del recurso, por las causales declaradas procedentes.
- 5.2.- Que, a efectos de dilucidar las infracciones denunciadas se debe precisar, respecto al derecho al debido proceso y de defensa, que el primero constituye una garantía de la administración de justicia, que se encuentra consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Esta norma constitucional garantiza que todas las personas puedan pretender la defensa de sus derechos, la solución de sus controversias y la aclaración de alguna incertidumbre jurídica a través de un proceso dotado de garantías mínimas (formales y sustantivas). En tal sentido, el debido proceso se define como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, dentro de los cuales se encuentra la debida motivación de las resoluciones judiciales, que dada su preponderancia dentro del Estado Constitucional de Derecho, ha sido reconocido a su vez en forma independiente, como principio y derecho de la función jurisdiccional por el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.
- 5.3.- Esta última norma constitucional tiene su correlato en los incisos 3 y 4 del artículo 122 del Código Procesal Civil, que tal como se ha desarrollado en la jurisprudencia constitucional de nuestro país y en la propia Corte Suprema, el deber de la motivación constituye un derecho que no exige una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido se respeta siempre que exista una fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada.
- 5.4.- Que, la exigencia de que las resoluciones judiciales sean motivadas, por un lado informa sobre la forma como se está llevando a cabo la actividad jurisdiccional, y por otro, constituye un derecho fundamental para que los justiciables ejerzan de manera efectiva su defensa.

Incluye en su ámbito de protección el derecho de tener una decisión fundada en derecho. Ello supone que la decisión esté basada en normas compatibles con la Constitución, como en leyes, reglamentos vigentes, válidos y de obligatorio cumplimiento.

- 5.5.- Por su parte, los puntos controvertidos representan o grafican el encuentro frontal de la posición de las partes en un proceso, permiten al juzgador establecer cuáles serán los medios probatorios necesarios para resolver el conflicto de intereses rechazando aquellos que no cumplen los requisitos; lo que además permite determinar que exista congruencia entre lo controvertido en el proceso que es materia de conflicto y lo resuelto en la sentencia por el Juez, de tal suerte que fijar los puntos controvertidos debe considerarse como un aspecto de trascendental importancia en el desarrollo de un proceso, al ser el puente entre la pretensión de las partes y la decisión judicial (sentencia) que las estima o no, puente por el que, además, transita la congruencia.
- 5.6.- El artículo 197 del Código Procesal Civil, prevé que el juzgador está obligado a valorar en forma conjunta la prueba actuada en el proceso, atendiendo a su apreciación razonada, sin embargo en la resolución solo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.
- 5.7.- Que, tratándose de un proceso de Prescripción Adquisitiva de Dominio, resulta necesario indicar que el artículo 950 del Código Civil en su primer párrafo regula la Prescripción Adquisitiva larga u ordinaria, la cual para su calificación requiere que la posesión que se ejerce sea continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Del texto de la norma se infiere que se debe poseer como propietario, y que todos los requisitos señalados deben concurrir copulativamente en el lapso del tiempo previsto por la norma material para que se pretenda adquirir la propiedad, no obstante, cabe advertir que la posesión debe ejercerse como propietario, esto es, se posea el bien con animus domini.
- 5.8.- En atención a lo expuesto en la demanda y conforme se advierte de la Partida número 11072437 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima, el bien objeto de pretensión es de propiedad del Estado Peruano, y se encuentra ubicado en la margen derecha del Río Rímac, entre el Puente Huánuco y la Vía de Evitamiento sin número (antes Circunvalación) del Distrito del Rímac, Provincia y Departamento de Lima, cuya área es de siete mil novecientos sesenta y nueve punto sesenta y seis metros cuadrados (7,969.66 m<sup>2</sup>), de un terreno de mayor extensión inscrito en la citada partida.
- 5.9.- En ese contexto, se debe puntualizar que el Estado puede tener dos tipos de propiedades, los de dominio público y los de dominio privado. Los bienes de dominio público del Estado son aquellos que tienen una finalidad pública determinada, ya sea uso o servicio público, para lo cual se hallan dotados de un régimen jurídico especial. En ese sentido, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de los bienes de dominio público, también conocidos por cierta doctrina como bienes demaniales: la titularidad pública de los mismos, su afectación a una finalidad o utilidad pública y la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso .
- 5.10.- Que, el Tribunal Constitucional, en su labor de interpretación e integración de las disposiciones constitucionales, en la Sentencia del Tribunal Constitucional acumulada números 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisa que: "Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de



dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”. También se ha definido al dominio público como la “forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73 de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables”.

- 5.11.- Mientras que los bienes de dominio privado del Estado son definidos por el Tribunal Constitucional, como aquel acervo de bienes conformado por “(...) aquellos que, siendo de propiedad de la entidad pública no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. Sobre los bienes de dominio privado, las entidades públicas ejercen el derecho de propiedad con todos sus tributos, sujetándose a las normas del derecho común” (énfasis agregado). En virtud de ello, son susceptibles de ser embargados, enajenados o de ser adquiridos mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio, entre otras particularidades.
- 5.12.- Que, ahora bien, se tiene que el Centro Popular de Acopio de Aves Acho - Rímac solicitó su intervención excluyente principal a través de su escrito de folios setecientos setenta y nueve, subsanado de folios ochocientos dieciocho, a fin que se le declare propietario por Prescripción Adquisitiva de Dominio del inmueble sub litis, en razón de ser su legítimo y efectivo poseedor por más de veintiséis años, ejerciendo la posesión como propietario, en forma continua, pacífica y pública, siendo de aplicación lo dispuesto por el artículo 950 del Código Civil; requerimiento que fue amparado mediante la resolución emitida el dos de julio de dos mil siete, admitiéndose su intervención de folios setecientos ochenta y cinco.
- 5.13.- Que, atendiendo a los fundamentos del recurso de casación, se verifica que las denuncias del impugnante - acápite a) y b) - no tienen base real, por cuanto, no se verifica la concurrencia de vicios que afecten el debido proceso, como alega el Centro Popular de Acopio de Aves Acho - Rímac recurrente, teniendo en cuenta que la decisión adoptada por el órgano jurisdiccional ha sido expedida con arreglo a ley y sin vulnerar derecho alguno, ya que está basada en normas compatibles con la Constitución, leyes, reglamentos vigentes, además, contiene una motivación adecuada, coherente y suficiente, en atención a los puntos controvertidos propuestos, sustentada en la evaluación, valoración conjunta y razonada de los medios probatorios aportados por las partes, porque la prueba fue valorada por el juzgador según las reglas de la sana crítica, es decir, de conformidad con las reglas de la lógica y la experiencia, dándole a cada uno de los medios probatorios el valor que se considere tiene, lo que está de acuerdo con el interés público del proceso, con la búsqueda de la verdad, con la aplicación de la justicia.
- 5.14.- Ello es así, toda vez que el Juez de la causa (Décimo Séptimo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima) como la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, al declarar infundada la demanda interpuesta por la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Acho, y la pretensión de Prescripción Adquisitiva de Dominio formulada por el Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima, tuvieron en cuenta que al fijarse los puntos controvertidos se determinó que debe establecerse si concurren los presupuestos legales para este tipo de declaración, por lo que al hacer un análisis previo respecto a que si el predio materia de litis constituye o no un bien de dominio público, determinaron que como se corrobora de la Copia Literal de la Partida Registral número 11072437 que obra a folio cinco, el terreno que se pretende prescribir es de propiedad del Estado, con naturaleza imprescriptible dado que se encuentra destinado a



un servicio público, acorde con el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, por lo cual, resultó innecesario verificar los requisitos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio previstos en el artículo 950 del Código Civil.

- 5.15.- Precisamente, de la citada partida se observa que el terreno cuya prescripción se solicita se encuentra ubicado en un predio de mayor extensión inscrito a favor del Estado Peruano, cuya área original era de doscientos diez mil doscientos metros cuadrados (210,200.00 m<sup>2</sup>), afectado en uso mediante la Resolución Suprema número 090-76-VC-4400 del cuatro de junio de mil novecientos setenta y seis, a favor del Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para ser destinado a la construcción de un terminal terrestre. Se tiene también que dicho terreno sufrió una disminución en virtud de la independización realizada a favor de Empresa Nacional de Edificaciones en Liquidación - ENACE, expidiéndose la Resolución Suprema número 168-97-PRES del treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete, por la cual, se afecta en uso el área restante de ciento cincuenta y nueve mil trescientos noventa y nueve punto cincuenta metros cuadrados (159,399.50 m<sup>2</sup>) a favor del citado Ministerio; luego se realizó la desafectación del derecho de uso de un área de trece mil quinientos cincuenta punto cero siete metros cuadrados (13,550.07 m<sup>2</sup>), reduciéndose el área original a ciento cuarenta y cinco mil ochocientos cuarenta y nueve punto cuarenta y tres metros cuadrados (145,849.43 m<sup>2</sup>), del cual forma parte el terreno cuyo Prescripción Adquisitiva de Dominio se solicita, que no ha sido objeto hasta la fecha de acto de disposición alguno.
- 5.16.- En consecuencia, es evidente que al ser el Estado Peruano propietario del predio sub litis y encontrarse afectado en uso a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, constituye un bien de dominio público; en tal sentido, los particulares no pueden adquirir su dominio, acorde con la norma contenida en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, que a la letra dice: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (...)”; salvo que los mismos sean desafectados, de la misma manera como fueron afectados.
- 5.17.- Aserto que se afianza con lo señalado por el Decreto Supremo número 043-2001-MTC, publicado el dos de octubre de dos mil uno, que declara de necesidad y utilidad pública el Macro Proyecto Urbanístico Cantagallo - Parque Río Hablador, toda vez que el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y la Municipalidad Metropolitana de Lima han suscrito el treinta y uno de mayo de dos mil uno el Convenio de Coparticipación en la Gestión, Desarrollo, Ejecución, Administración y Explotación del Macroproyecto Urbanístico Cantagallo - Parque Río Hablador, que se desarrollará en el área conformada por el cauce del Río Rímac entres los puentes Huáscar y del Ejército, incluidos los terrenos existentes en ambas riberas y Viterbo, todos ellos comprendidos dentro del Centro Histórico de Lima Metropolitana. Asimismo, dicha norma en su artículo 1 declara de necesidad y utilidad pública el Macro Proyecto Urbanístico Cantagallo - Parque Río Hablador, dentro de cuyos límites, de conformidad con el asiento B 00007 de la partida número 11072437 del Registro de Predios de Lima obrante a folio ciento veintidós, se encuentra ubicado en terreno sub litis.
- 5.18.- Se debe precisar que el Decreto Supremo antes mencionado fue publicado el dos de octubre de dos mil uno, y no siete años después de iniciado el presente proceso como alega el recurrente, por lo que no se verifica que se haya aplicado indebidamente la referida norma, o que se hubiere empleado la retroactividad de la misma. Asimismo, no se observa la aplicación indebida del Decreto Supremo número 154-2001-EF al caso sub litis, por razón

de temporalidad, al haberse determinado que el bien materia de prescripción es de dominio público del Estado se encuentra comprendido dentro de sus alcances, de conformidad con las leyes y los reglamentos vigentes.

5.19.- Por último, se tiene que si bien la Municipalidad Distrital del Rímac por Resolución de Alcaldía número 606-1980, de fecha dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta, concedió al Comité de Comercialización y Distribución de Aves Vivas y otros productos agrícolas, a través de su actual representante legal, Ricardo Ardiles Gutiérrez, autorización para su funcionamiento en el terreno sub litis a partir del ocho de octubre del indicado año, en el horario de 4:00 am. a 8:30 am. (cuatro de la mañana a ocho y treinta minutos de la mañana), por lo que se instauró a cargo de dicho Comité el pago de determinados derechos calculados en base a sus promedios de venta, así como la obligación de beneficiar a la comunidad aledaña, precisando que toda mejora realizada en el lugar asignado sería por cuenta propia e independiente de las sumas que deberían abonar al referido Municipio, se evidencia que la posesión ejercida en virtud de dicho acto no se realizó con el animus domini (comportamiento como propietario), sino sujeta a órdenes y condiciones determinadas.

5.20. Del mismo modo, se tiene que no obstante la Municipalidad Distrital del Rímac a través de la Resolución de Alcaldía número 411-1987-MDR le concedió en uso el terreno ocupado, ordenando el cumplimiento de sus normas de limpieza y ornato, y autorizando la construcción de su cerco perimetral y de su infraestructura, dichas mejoras fueron realizadas en virtud del permiso otorgado, y no en ejercicio de la convicción y voluntad de conducirse como propietarios, colocándose en una situación de poseedor inmediato, que reconoce como titular del predio a la referida Municipalidad, aunque después se haya determinado que ésta no era la propietaria, verificándose la ausencia del animus domini o intencionalidad de poseer como propietario.

## 6.- DECISIÓN:

Por estos fundamentos, y en atención a lo normado por el artículo 397 del Código Procesal Civil:

6.1.- Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por el tercero excluyente Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima de folios tres mil ciento cincuenta y cuatro; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista de folios tres mil cuatrocientos ochenta y dos, de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece, en el extremo que confirma la sentencia apelada del cinco de noviembre de dos mil doce, que declara infundada la pretensión de Prescripción Adquisitiva de Dominio interpuesta por el Centro Popular de Acopio de Aves Acho Rímac Sociedad Anónima de folios setecientos setenta y cinco.

6.2.- **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Aves del Centro Popular de Acopio de Aves Acho y otro contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otros, sobre Prescripción Adquisitiva de Dominio; y los devolvieron. Ponente Señora Tello Gilardi, Jueza Suprema.-

S.S.

TELLO GILARDI

MARTÍNEZ MARAVÍ

VALCÁRCEL SALDAÑA

CABELLO MATAMALA

MIRANDA MOLINA

## 15. PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO

**SUMILLA:** *"Es irrelevante sostener que al no cumplir el bien con una función o servicio público o no haberse destinado a las instituciones que la integran, pueda cambiar la condición de bien público que por mandato legal tenga el inmueble, siendo en virtud de dicha calidad que el mismo no puede ser objeto de prescripción adquisitiva"*

**CAS. N° 4670-2008.**

**LIMA.**

Lima, veintiocho de abril del dos mil nueve.

**LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA:** Con el cuaderno de auxilio judicial; Vista la causa número cuatro mil seiscientos setenta guión dos mil ocho, oído el informe oral; en el día de la fecha expide la siguiente sentencia:

**1. MATERIA DEL RECURSO:** Se trata del recurso de casación interpuesto por la demandante MARIA MAGDALENA CÉSPEDES CAMACHO contra la sentencia de vista de fecha veinticuatro de junio del año próximo pasado, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirma la apelada de fecha dieciséis de mayo de dos mil siete, que declara infundada la demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio interpuesta por la recurrente.

**2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:** Esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha quince de enero del año en curso, obrante a fojas veinticuatro del presente cuadernillo formado por esta Sala, ha declarado procedente el recurso por las siguientes causales: 1) La aplicación indebida del artículo 73 de la Constitución Política del Estado, indicando "que el dominio público implica la facultad del Estado de declarar que un bien es de dominio público para extraerlo del mercado y evitar que el mismo pueda ser transferido (la llamada inalienabilidad) y no implica que el bien sea de dominio patrimonial del Estado", refiere además que "los bienes de dominio público son aquellos que se encuentran afectos o cumpliendo en tiempo presente una función o servicio público, entre los cuales y por excelencia están los parques, caminos y vías públicas, hospitales y demás servicios propios del Estado, el dominio público tiene su origen en la finalidad pública". El inmueble materia de controversia no cumple con una función o servicio público alguno, e incluso no ha sido destinado a alguna de las instituciones que la integran, de ahí que no puede cumplir alguna de las funciones públicas del Estado, y por ende no se encuentra dentro de los bienes de dominio público, no encontrándose dentro de los alcances de la norma glosada; y, ii) La contravención de normas que garantizan el derecho a un debido proceso, al sostener que en las sentencias inferiores no existe congruencia entre la actividad de valoración, de análisis de los hechos con la conclusión final, dado que se analiza el dominio público de los bienes del Estado, señalándose que éstos son los que cumplen una función pública y que lo constituyen los parques, vías y caminos de comunicación, hospitales y edificios, sin embargo, se concluye que el inmueble submateria no está dentro de la relación de los bienes descritos y no cumple con una función pública en la actualidad, siendo evidente la incongruencia incurrida.

### **3. CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO:** Habiéndose denunciado la existencia de vicios in iudicando e in procedendo, corresponde verificar primero si se ha configurado o no esta última causal, pues en caso de ser estimada, se dispondría el reenvío de la causa al estado procesal correspondiente, impidiendo la posibilidad de realizar el análisis de las normas materiales, en las que se sustenta o debió sustentarse la resolución recurrida.

**SEGUNDO:** Del examen de las causales indicadas se advierte, que la controversia, radica en establecer si la calificación que las instancias de mérito han efectuado sobre el inmueble materia de litigio -cuya propiedad del Estado no ha sido negada-, constituye un bien de dominio público o de dominio privado, a partir de ello, podrá establecerse si el fallo resulta o no incongruente con el examen y actividad probatoria efectuada por el órgano jurisdiccional; por lo que, corresponde en principio dilucidar tal situación en base a las conclusiones establecidas por las sentencias inferiores.

**TERCERO:** Fluye de los términos de la demanda que la actora acude en sede judicial a fin de que se le declare propietaria del inmueble del Estado, ubicado en el Jirón Caracas Dos mil cuatrocientos noventa y cuatro del distrito de Jesús María, departamento de Lima, con una extensión de ciento doce punto ochenta y nueve metros cuadrados, ubicado dentro de un área de mayor extensión y cuya partida registral consigna el lote Dieciocho de la Manzana A-3 de la urbanización de las Parcelas A-2 y A-3 del Fundo Oyague que tiene una extensión de doscientos veinticinco punto setenta y siete metros cuadrados, alegando que el inmueble es un bien de dominio privado, el mismo que fue aportado al Estado en vía de donación por Escritura Pública del cuatro de setiembre de mil novecientos sesenta y dos, donde no se señala la finalidad para el cual sería destinado y por ende excluido de lo señalado en el artículo 73 de la Constitución.

**CUARTO:** El Juez al resolver la controversia, determina, valorando la Escritura Pública de donación de fecha cuatro de setiembre de mil novecientos sesenta y dos, que el inmueble materia de análisis, está considerado dentro del dos por ciento del aporte reglamentario que efectuó Santiago Verme Pinasco en cumplimiento a la Resolución Ministerial número 571, que declaró ejecutada la obra de habilitación urbana efectuada por dicha persona, y que de conformidad con lo dispuesto en los Decretos Supremos número 039 y 063-70-VI les otorga la calidad de bienes de uso público, y por ende son inalienables, inembargables e imprescriptibles, por lo que no puede adquirirse vía prescripción adquisitiva de dominio por un particular, razón por la cual declara infundada la demanda.

**QUINTO:** La Sala, absolviendo el grado, llega a la misma conclusión, esto es, determina que el inmueble submateria, es un bien de dominio público y no privado, tomando en cuenta lo dispuesto en el Capítulo VI punto II-VI-3.5.- del Decreto Supremo 063-70-VI que aprueban títulos del nuevo Reglamento de Construcciones vigente a la fecha de interposición de la demanda.

**SEXTO:** Es pertinente señalar que los bienes del Estado son de dos tipos: i) de dominio público o de uso común, y ii) de dominio privado; la primera tiene su fundamentación en que el Estado, como representante de la nación, ejerce una administración de carácter tuitiva y pública; mientras que en el segundo caso, ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado.

**SETIMO:** Asimismo, para que un bien sea considerado de dominio o uso público, éste tiene que estar destinado al uso o servicio público, es decir afectado a una actividad pública, y la relación del Estado con estos bienes no es exactamente una relación de propiedad, ya que el Estado no puede disponer libremente de ellos. Al respecto el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el proceso acumulado Expediente Cero quince guión dos mil uno guión AI/TC de fecha veintinueve de enero de dos mil cuatro, fundamento 29 ha señalado que "....el dominio público es una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de los intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73 de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables ..

**OCTAVO:** En cambio, en los bienes de dominio privado del Estado, la relación sí es de propiedad, consiguientemente se regula de acuerdo a las normas contenidas en la legislación común, y por ende, actúa como cualquier particular, es decir, el Estado puede transferirlos o enajenarlos a particulares u otros, ya sea mediante contratos de compra venta, adjudicación, subasta pública, entre otros, pudiendo incluso ser adquiridos por prescripción adquisitiva de dominio.

**NOVENO:** Como han establecido las instancias de mérito, el predio objeto de litis se encuentra ubicado dentro del área del dos por ciento del aporte reglamentario que efectuara el señor Verme Pinasco como consecuencia de la Habilitación Urbana realizada en la zona, debiendo acotarse que conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI punto II-VI-3.5.-, tal aporte es destinado a los siguientes fines específicos: 1) para recreación pública; 2) para servicios públicos complementarios; y 3) para parques zonales. Asimismo, la disposición acotada establece en forma expresa en su literal II-VI-3.10 que las áreas destinadas para recreación pública y para servicios públicos complementarios, serán considerados como bienes de uso público, precisando además el carácter de inalienables e imprescriptibles conforme a lo previsto en el numeral 823 del Código Civil (entendiéndose al Código Civil de mil novecientos treinta y seis, vigente a dicha fecha).

**DECIMO:** Por otro lado, en relación a los parques zonales, como ha definido el Tribunal Constitucional en su sentencia expedida en el Expediente Cero cero uno guión dos mil cuatro guión CC/TC del treinta de noviembre de dos mil cuatro, "...son áreas importantes de recreación pública cuya función y equipamiento están destinados a servir a la población con servicios de recreación activa y pasiva.." precisando en el fundamento doce de dicho fallo que "...son bienes de dominio público, y por imperio del artículo 73 de la Constitución, constituyen bienes inembargables e imprescriptibles; es decir no enajenables ni susceptibles de ser reconocidos como propiedad de entidad o particular alguno, como consecuencia del paso del tiempo...".

**DECIMO PRIMERO:** En este orden de ideas, cuando la Sala establece qué tipo de bienes son de dominio público (caminos, puentes, edificios destinados a una función pública, etc.) y cuáles de dominio privado, no hace más que detallar y explicar los tipos de bienes que tiene el Estado, sin que ello afecte el principio de congruencia, toda vez, que en base a dicho razonamiento determina que el derecho de la actora no tiene asidero legal alguno, por tratarse de un bien de dominio público y no privado, dando respuesta a la pretensión planteada por la demandante, por lo que no cabe amparar la causal procesal planteada.

**DECIMO SEGUNDO:** Que, de otro lado, en cuanto a la causal material de aplicación indebida del artículo 73 de la Constitución Política del Estado, la impugnante sostiene que el inmueble materia de controversia no cumple con una función o servicio público alguno, e incluso no ha sido destinado a alguna de las instituciones que la integran, por ende, no se encuentra dentro de los bienes de dominio público; Al respecto como se ha detallado en el considerando noveno, el área ocupada por la actora está dentro del aporte reglamentario efectuado por el señor Santiago Verme Pinasco en la Habilitación Urbana que efectuara en dicha zona, y de acuerdo al Reglamento de Construcciones vigente a dicha época (capítulo VI punto II-VI-3.5.-del Decreto Supremo 063-70-VI) dicho aporte estuvo destinado para fines de recreación pública, servicios públicos complementarios y parques zonales, considerados como bienes de uso público, resultando irrelevante sostener que al no cumplirse con una función o servicio público o no haberse destinado a las instituciones que la integran pueda cambiar la condición de bien público que por mandato legal, tenga el aludido inmueble, siendo en virtud de dicha calidad que el mismo no puede ser objeto de prescripción

adquisitiva conforme a las consideraciones antes expresadas, por lo cual, la causal material denunciada carece de amparo legal.

**4. DECISION:** Por las razones anotadas y en aplicación del artículo 397 del Código Procesal Civil: a) Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto a fojas trescientos ochenta y seis por doña MARIA MAGDALENA CESPEDES CAMACHO, en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista obrante a fojas trescientos setenta y cuatro, su fecha veinticuatro de junio del año próximo pasado, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirma la apelada de fojas trescientos treinta, su fecha dieciséis de mayo de dos mil siete, que declara infundada la demanda; b) **CONDENARON** a la recurrente al pago de las costas y costos originados en la tramitación del presente recurso, así como al pago de la multa de dos Unidades de Referencia Procesal; c) **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad; en los seguidos con la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales sobre Prescripción Adquisitiva de Dominio; interviniendo como Vocal Ponente el señor Castañeda Serrano; y los devolvieron.

**SS. PALOMINO GARCIA. CASTAÑEDA SERRANO. MAC RAE THAYS. ARANDA RODRIGUEZ. IDROGO DELGADO. C-426637-253**



## 16. BIENES DE DOMINIO PUBLICO

**SUMILLA:** *“En el caso de autos la Sala Civil Superior al resolver el proceso expresa que: “(...) estamos frente a dos derechos reales contrapuestos el que se encuentra registrado a favor de la demandante y el derecho que ostenta la parte demandada el mismo que se discutirá su prevalencia en la forma y vía procesal correspondiente por lo que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio”. No obstante, dicho razonamiento no es congruente con el petitorio materia de la demanda, que está referido a la nulidad del acto jurídico antes mencionado, sustentada en el hecho que contiene una causal de imposibilidad jurídica que vulnera el orden público, principalmente porque los bienes de dominio público no son susceptibles de tracto sucesivo conforme lo señala el artículo 73 de la Constitución Política del Estado”*

**CAS. Nº 4882-2010 LIMA.**

Nulidad de Acto Jurídico.

Lima, veintiuno de diciembre del año dos mil once

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**, vista la causa número cuatro mil ochocientos ochenta y dos -dos mil diez, en el día de la fecha, y producida la votación correspondiente de acuerdo a ley, emite la siguiente sentencia. **MATERIA DEL RECURSO:** Es materia del presente recurso de casación la resolución de vista obrante a folios trescientos doce del expediente, su fecha dos de junio del año dos mil diez, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocando la resolución de primer grado declara improcedente la demanda; en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales contra Víctor Seraffín Chuquihuaccha Morán y otros, sobre nulidad de acto jurídico y otro. **FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:** Mediante la resolución de folios treinta y uno del cuadernillo de casación, su fecha veinticuatro de marzo del año dos mil once, se ha declarado procedente el recurso de casación interpuesto por María Angelita Pozo López, Procuradora Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, por la causal relativa a la infracción normativa procesal y material. **CONSIDERANDO: Primero.-** La impugnante denuncia la infracción normativa material, sosteniendo: a) Se ha inaplicado el artículo 219 del Código Civil, puesto que la nulidad se sustenta en que el acto jurídico cuestionado contiene una causal de imposibilidad jurídica y que el mismo vulnera el orden público, principalmente porque los bienes de dominio público no son susceptibles de tracto sucesivo conforme lo señala el artículo 73 de la Constitución Política del Estado; b) En cuanto a la causal de nulidad por alteración del orden público, se comprueba que las partes demandadas celebraron un acto jurídico con mala fe toda vez que no se puede alegar desconocimiento de la información contenida en los Registros Públicos y mayor prueba de ello es que luego de celebrar el acto jurídico los supuestos compradores pretendieron inscribir dicho acto en la Partida Registral donde se encuentra inscrita la propiedad estatal; y, c) Si el Colegiado Superior hubiese aplicado el artículo 2014 del Código Civil, habría determinado que no se trata de dilucidar quien tiene un mejor derecho de propiedad sino de sancionar con la nulidad un acto celebrado en contra de la normatividad jurídica. En cuanto a la causal de infracción normativa procesal se denuncia que se ha vulnerado el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, debido a que dicha entidad recurre a la instancia judicial para que se resuelva la controversia suscitada al haber tomado conocimiento que los demandados pretendieron inscribir un acto jurídico de compraventa de un área

de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados en la propiedad estatal de mayor extensión inscrita en la Partida número uno uno tres ocho siete seis seis cinco del Registro de Predios del Estado, formulándose la demanda correspondiente de nulidad de acto jurídico de la Escritura Pública de Compraventa de fecha veintisiete de enero del año dos mil seis; sin embargo, la Sala Civil Superior ha vulnerado su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva al declarar la improcedencia de la demanda y señalar que debe acudirse al mejor derecho de propiedad, validando un acto jurídico que resulta ser nulo. Agrega, que la Sala Civil Superior reconoce sin mayor fundamento y por el sólo dicho del demandado que previamente debe determinarse a quien le asiste el derecho, es decir, a la comunidad o al Estado. **Segundo.-** Habiéndose declarado procedente el recurso de casación interpuesto por la causal de infracción normativa material y procesal, en primer término debe analizarse los agravios referidos a la infracción normativa procesal y en atención a que el pedido casatorio es anulatorio de la resolución de vista y en la eventualidad que se declare fundado no será necesario examinar los agravios relativos a la infracción normativa material precisados en el fundamento anterior. **Tercero.-** Examinado el presente proceso para determinar si al emitirse la impugnada se ha incurrido en una infracción normativa procesal, es del caso efectuar las precisiones siguientes: I.- La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales postula la presente demanda a fin que se declare la nulidad del acto jurídico de compraventa contenido en la Escritura Pública de fecha veintisiete de enero del año dos mil seis de la Parcela de un área de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados ubicado frente a la avenida Alipio Ponce del distrito de Santiago de Surco, provincia y departamento de Lima, suscrito entre Bernardino Esplana Enriquez en representación de la Comunidad Campesina Llanavilla (vendedora) y Julio César Goñi Llanos y Víctor Serafín Chuquihuaccha Morán (compradores) y asimismo, como pretensión accesorias la cancelación del asiento registral de la Partida número uno uno tres siete ocho seis seis cinco del Registro Predial de Lima. Alega que los demandados al celebrar el acto jurídico sub materia han dispuesto de un terreno estatal por lo que dicho acto jurídico deviene en nulo, puesto que con fecha doce de diciembre del año dos mil tres se expidió la Resolución número 132-2003/SBN-GO-JAD que dispuso la afectación en uso del predio denominado Parcela B a favor del Ministerio del Interior - Policía Nacional del Perú, acto de disposición que a la fecha se mantiene vigente y en atención al artículo 68 del Reglamento de los Registros Públicos se declaró bajo juramento que la recurrente en representación del Estado no ha efectuado ninguna transferencia de dominio del predio o parte de él a favor de la referida Comunidad, razón por la cual solicitó la cancelación de la anotación preventiva de compraventa. II.- El codemandado Víctor Serafín Chuquihuaccha Morán al absolver el traslado de la demanda, señala que la compraventa antes referida se ha realizado de buena fe y si oportunamente hubiera tenido conocimiento que el área del terreno que estaban adquiriendo en compraventa no era de propiedad de la Comunidad Campesina de Llanavilla jamás hubiesen invertido monto alguno, salvo que se esté produciendo una superposición de áreas. En el supuesto negado que luego de cotejarse los planos perimétricos de la Comunidad Campesina de Llanavilla con los planos actuales correspondientes a los distritos de San Juan de Miraflores y Santiago de Surco resultara que el área de terreno de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados nunca formó parte integrante con las tierras de la citada Comunidad Campesina, recién se puede hablar de un contrato nulo e ineficaz; de ser así solicita la desafectación para que en virtud a lo previsto en la Ley número 29006 de fecha veinte de abril del año dos mil siete proceda a efectuar la compraventa directamente al Ministerio de Defensa. III.- Por Resolución número 3 obrante a folios ciento seis del expediente, su fecha diecisiete de octubre del año dos mil ocho, se declaró la rebeldía de los codemandados Comunidad Campesina de Llanavilla y Julio César Goñi Llanos. IV.- Mediante la Resolución número doce de folios ciento ochenta del mismo expediente, su fecha dieciocho de marzo del año dos mil nueve, se fijaron como puntos de la controversia: Determinar si procede declarar la nulidad de la Escritura Pública de fecha veintisiete de enero del año dos mil seis que contiene el acto jurídico de compraventa de la parcela de un área de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados ubicado frente a la avenida Alipio Ponce del

distrito de Santiago de Surco, suscrito entre Bernardino Esplana Enriquez en representación de la Comunidad Campesina de Llanavilla (vendedora) y Julio César Goñi Llanos y Víctor Seraffín Chuquihuaccha Morán (compradores) y si como consecuencia de ello, debe declararse la cancelación del asiento registral de la Partida número uno uno tres siete ocho seis seis cinco del Registro Predial de Lima. V.- La resolución de primer grado declaró fundada la demanda, aplicando al caso concreto lo previsto en el artículo 219 inciso 8 del Código Civil, sosteniéndose que la demandante con los Informes Técnicos obrantes a folios veinticinco y cuarenta y dos del expediente, y con los planos de folios sesenta y sesenta y uno del citado expediente ha acreditado que el bien de un área de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados vendido por la Comunidad Campesina de Llanavilla a sus codemandados constituye parte del bien que es de propiedad del Estado y que fue afectado en uso a favor del Ministerio del Interior - Policía Nacional del Perú, por Resolución número 132-2003/SBN-GO-JAD de fecha doce de diciembre del año dos mil tres, expedida por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales según folios ocho y nueve del expediente; de manera que el contrato de compraventa de bien inmueble mediante el cual, la comunidad Campesina de Llanavilla se obliga a transferir la propiedad del inmueble de un área de cuatro mil once punto veintiún metros cuadrados a sus codemandados, contiene una prestación de imposible cumplimiento, en razón de que la parte vendedora no es propietaria de dicho bien, siendo el referido acto jurídico uno contrario a las leyes que interesan al orden público o las buenas costumbres. VI.- El codemandado Víctor Seraffín Chuquihuaccha Morán formuló recurso de apelación contra la citada resolución en los términos que fluyen del recurso a folios doscientos cuarenta y nueve del expediente. VII.- La resolución de vista de folios trescientos doce del expediente, su fecha dos de junio del año dos mil diez, revocó la resolución de primer grado desestimando por improcedente la demanda, señalando que la Comunidad Campesina de Llanavilla asume un derecho real en el momento de celebrar el acto jurídico de compraventa porque tenía la convicción de ser propietaria de la parcela de terreno materia de la transferencia, el mismo que se encontraría amparado con el plano no tachado por la demandante obrante a folios ochenta y ocho del citado expediente, sosteniéndose que el derecho de propiedad de la citada organización se encontraría garantizado en mérito a la ley de su materia que es de orden especial (Decreto Ley número 17716); concluyéndose de esta forma que estamos frente a dos derechos reales contrapuestos el que se encuentra registrado a favor de la entidad demandante y el derecho que ostenta la parte demandada el mismo que se discutirá su prevalencia en la forma y vía procesal correspondiente por lo que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio. **Cuarto.-** El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Estado, es el que tiene toda persona “a que se le haga justicia”, es decir, que cuando pretenda algo sea atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Como tal, constituye un derecho por decirlo de algún modo “genérico” que se descompone en un conjunto de derechos específicos enumerados, principalmente, en el mencionado artículo, o deducidos implícitamente de éste. Dentro de estos derechos se destaca el Principio de Congruencia Procesal que es un precepto rector de la actividad procesal según el cual en toda resolución judicial debe existir conformidad o concordancia entre el pedido formulado por cualquiera de las partes y la decisión que el Juez tome sobre él. De este modo, se destaca la congruencia externa, la misma que se refiere a la concordancia o armonía entre el pedido y la decisión sobre éste, y la congruencia interna, que es la relativa a la concordancia que necesariamente debe existir entre la motivación y la parte resolutive. Dicho principio es transcendente en el proceso, entre otros aspectos, porque la sentencia judicial tiene que respetar los límites de la pretensión toda vez que la infracción a este principio, previsto en la segunda parte del artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, determina la emisión de sentencias incongruentes. **Quinto.-** En el caso de autos la Sala Civil Superior al resolver el proceso expresa que: “(...) estamos frente a dos derechos reales contrapuestos el que se encuentra registrado a favor de la demandante y el derecho que ostenta la parte demandada el mismo que se discutirá su prevalencia en la forma y vía procesal

correspondiente por lo que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio”. No obstante, dicho razonamiento no es congruente con el petitorio materia de la demanda, que está referido a la nulidad del acto jurídico antes mencionado, sustentada en el hecho que contiene una causal de imposibilidad jurídica que vulnera el orden público, principalmente porque los bienes de dominio público no son susceptibles de tracto sucesivo conforme lo señala el artículo 73 de la Constitución Política del Estado. Según la información registral el predio de mayor extensión consta inscrito, afectado en uso a favor del Ministerio del Interior - Policía Nacional del Perú, por Resolución Suprema número 285-69/HC-BN obrante a folios quince del expediente, asimismo de acuerdo al Informe Técnico número 3259-2007-SUNARP-Z.R.No.IX/OC obrante a folios veinticinco del mismo expediente, el área transferida en el acto jurídico respecto al cual incide la pretensión formulada sería parte integrante del predio que describe la Ficha Registral a folios quince del expediente, de manera que tal incertidumbre jurídica debe ser esclarecida por la Sala Civil Superior al absolver el grado de apelación de la sentencia de primer grado. **Sexto.-** Adicionalmente a ello, debe tenerse en cuenta que la Escritura Pública de transferencia del predio mencionado, al ser inscrita preventivamente, mereció de los Registros Públicos la Esquela de Observación obrante a folios treinta y cinco del expediente, en la misma se hicieron las precisiones siguientes: a) No consta en el número de la Partida donde se encuentra registrada la parcela materia de transferencia; y, b) Revisada la Partida número uno uno tres siete ocho seis seis cinco se indica que corresponde a la Parcela “B” de trescientos treinta y un mil cuatrocientos cincuenta punto dieciséis metros cuadrados de propiedad del Estado y afectada en uso al Ministerio del Interior. Luego cuando los compradores subsanan la observación ante los Registros Públicos declaran bajo juramento que el otorgante del acto (Comunidad Campesina Llanavilla adquirió su derecho del titular registral, es decir, el Estado) conforme aparece a folios cuarenta, cuarenta y uno y cuarenta y siete del expediente, apreciándose que dicha declaración jurada cuando es puesta en conocimiento de la entidad demandante mediante el Oficio número ciento noventa y dos - dos mil siete - GPI- diecisiete. SECCION obrante a folios sesenta y dos del expediente, con el Oficio número nueve mil ochocientos veinticuatro - dos mil siete/SBN-GO-JAD de folios sesenta y tres del mismo expediente, comunica al Registro Público que el Estado no ha efectuado ninguna transferencia de dominio a la citada Comunidad Campesina, por lo que el juicio de hecho arribado por la citada Sala Civil Superior según el cual “(...) la Comunidad Campesina de Llanavilla asume un derecho real en el momento de celebrar el acto jurídico de compraventa pues tenía la convicción de ser propietaria de la parcela de terreno materia de la transferencia según el plano corriente a folios ochenta y ocho”; resulta a todas luces arbitrario desde que no se compadece con la prueba aportada al proceso, incurriéndose en ese sentido en una motivación insuficiente, que vulnera el principio de la razón suficiente. El enunciado principio de razón suficiente “implica el ineludible deber de dar razón, explicar, justificar; o sea, fundamentar inequívoca y rigurosamente por qué algo es o no es como tal y no diferente o lo contrario”<sup>1</sup>; por consiguiente, la infracción procesal denunciada en casación debe ser amparada. **Sétimo.-** Es menester acotar que resulta labor de los órganos jurisdiccionales decidir el conflicto intersubjetivo en mérito de lo actuado y el derecho; para ello debe observarse el citado Principio de Congruencia Procesal, teniéndose en cuenta que el punto esencial de la controversia consiste en determinar la validez jurídica del acto jurídico antes referido y en ese sentido, no incumbe determinar en el presente proceso si la Comunidad Campesina demandada o el Estado tiene mejor derecho de propiedad sobre el indicado bien, máxime si tal hecho no ha sido alegado por los justiciables ni tampoco ha sido establecido como punto controvertido a esclarecerse en el proceso, por lo que el pronunciamiento judicial a emitirse en autos debe constreñirse únicamente a determinar si se ha configurado o no la causal de nulidad materia de la demanda y si como consecuencia de ello es atendible la pretensión accesoria propuesta. Por lo que habiéndose demostrado la incidencia de la infracción normativa procesal en la resolución impugnada, debe ampararse el recurso de casación por la causal de infracción normativa procesal y proceder conforme a lo dispuesto en el numeral uno del tercer párrafo del artículo trescientos noventa y seis del citado

Código Procesal, modificado por el artículo 1 de la Ley número 29364, careciendo de objeto emitir pronunciamiento sobre la denuncia casatoria por la causal de infracción normativa material. Por estas consideraciones, declararon: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por María Angelita Pozo López, Procuradora Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, mediante escrito obrante a folios trescientos treinta; **CASARON** la resolución de vista de fecha dos de junio del año dos mil diez, obrante a folios trescientos doce; la misma que queda nula y sin efecto legal alguno; **ORDENARON** que la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima emita una nueva resolución en atención a los fundamentos que anteceden; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales contra Víctor Serafín Chuquihuaccha Morán y otros, sobre Nulidad de Acto Jurídico y otro; y los devolvieron. Ponente Señora Aranda Rodríguez, Jueza Suprema.- **SS. TICONA POSTIGO, ARANDA RODRÍGUEZ, CAROAJULCA BUSTAMANTE, VALCÁRCEL SALDAÑA, MIRANDA MOLINA**



## 17. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

**SUMILLA: DESAFECTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO** *“La Superintendencia Nacional de Bienes estatales – SBN constituye el ente rector responsable de normar los actos de adquisición, disposición administración y supervisión de los bienes estatales de acuerdo a las normas vigente, ostentando entre sus funciones –conforme al acápite 14.2 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tramitar y aprobar la conversión de bienes de dominio público al dominio privado del Estado por la pérdida de la naturaleza o condición apropiada para su uso o servicio público (...) las instancias de mérito no contradicen el concepto de bien de dominio público, sino que analizan que la desafectación de bienes de dominio público del Estado conforme al artículo 43º del Reglamento de la Ley N° 29151, se considera en los supuestos que éste haya perdido la naturaleza, la condición apropiada para su uso público, para prestar un servicio público”.*

### **Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente Corte Suprema de Justicia de la República**

#### **AUTO CALIFICATORIO DEL RECURSO**

**CAS. N° 2987-2012**

**LIMA**

Lima, dieciséis de enero  
de dos mil trece.-

#### **I. VISTOS; con el expediente administrativo como acompañado**

El recurso de casación interpuesto por la Procuradora Pública Municipal de la demandada Municipalidad Distrital de San Isidro de fecha veintisiete de abril de 2012, obrante a fojas cuatrocientos treintidos, contra la sentencia de vista de fecha ocho de setiembre de 2011, folios trescientos cincuentitres, que confirma la sentencia apela de fecha nueve de diciembre de 2010, obrante a fojas doscientos setenta y uno, que declara infundada la demandada interpuesta por el ahora recurrente contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sobre Impugnación de Resolución Administrativa, con lo demás que contiene.

#### **II. CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Se debe tener en cuenta el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedibilidad prevista en los artículos 35 inciso 3 y 36 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo,, en concordancia con el artículo 387 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, de aplicación supletoria a los procesos contencioso administrativos; así, verificados los requisitos de admisibilidad previstos en el modificado artículo 387 del Código Adjetivo precitado, el referido medio impugnatorio cumple con ellos, a saber: a) se recurre una resolución expedida por una Sala Superior que como órgano de segundo grado, pone fin al proceso, b) se ha interpuesto ante la Primera Sala Contenciosa Administrativa Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima, órgano jurisdiccional que emitió la resolución impugnada; c) fue interpuesto dentro del plazo de



diez días de notificado con la resolución impugnada; y, d) no se adjunta el arancel judicial por concepto de recurso de casación, toda vez que la recurrente es una entidad del Sector Público.

**SEGUNDO:** Antes del análisis de los requisitos de procedencia es necesario precisar que el recurso de casación es un medio impugnatorio extraordinario de carácter formal que sólo puede fundarse en cuestiones eminentemente jurídicas y no en cuestiones fácticas o de revaloración probatoria, es por ello que sus fines esenciales constituyen adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, conforme lo prevé el artículo 384 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, en ese sentido su fundamentación por parte del recurrente debe ser clara, precisa y concreta indicando ordenadamente cuales son las denuncias que configuran la infracción normativa que incida directamente sobre la decisión contenida en la resolución impugnada, o las precisiones respecto al apartamiento inmotivado del precedente judicial, de conformidad con el artículo 688 numerales 2 y 3 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364.

**TERCERO:** Por otro lado, el artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, determina las causales del recurso de casación, a saber: a) la infracción normativa que incida directamente contenida en la resolución impugnada y, 2) apartamiento inmotivado del precedente judicial. En atención a ello, en el presente caso la demandada Municipalidad Distrital de San Isidro, sostiene la infracción normativa de los artículos 2 numeral 2.2 literal a) y 43 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA; por cuanto argumenta la entidad impugnante, la Sala Superior no aplicó correctamente el término de Bien de Dominio Público, pues al no funcionar el Aeropuerto de Limatambo en el inmueble materia de desafectación, éste habría perdido automáticamente la naturaleza para la cual fue destinada, a pesar que en dicho inmueble se encuentra instalado el Ministerio del Interior. Asimismo, agrega que es un hecho público y notorio que el inmueble a que se refiere la Resolución de vista se encuentra destinado a formar parte del complejo correspondiente al Ministerio del Interior, dentro del cual continúan realizándose actividades cotidianas que corresponden a dicha entidad pública, con la misma regularidad y frecuencia, por tanto no corresponde aplicar la desafectación contenida en el artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.

**CUARTO:** Sobre el particular, aún cuando el actor señale concretamente que su denuncia casatoria se circunscribe en la infracción normativa de los artículos 2 numeral 2.2 literal a) y 43 del Reglamento de la Ley N° 29151 antes precisada, o logra describir con precisión y claridad la infracción denunciada. En efecto, de la revisión de las precitadas normas encontramos que la primera norma denunciada se refiere a la definición de lo que se conoce como bien de dominio público, en tanto que la segunda se refiere a los supuestos de desafectación de los bienes de dominio público, mientras que la resolución de vista señala que no existe nulidad del acto administrativo expedido por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN pues dicha entidad constituye el ente rector responsable de normar los actos readquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales de acuerdo a las normas vigentes, ostentando entre sus funciones –conforme al acápite 14.2 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tramitar y aprobar la conversión de bienes de dominio público; en ese sentido, las instancias de mérito no contradicen el concepto de bien de dominio público, sino que analizan que la desafectación de bienes de dominio público del Estado conforme al artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29151, se considera en los supuestos que éste haya perdido la naturaleza, la condición apropiada para su uso público, para prestar un servicio público, señalando

que el terreno sub litis fue destinado para la Plaza de Estacionamiento Fronterizo al local del Terminal Aéreo de Limatambo y, en tanto éste no existe, debido a que se realizó su traslado a la jurisdicción del Callao, la extensión de terreno ha perdido la naturaleza para la cual fue concebido. En ése sentido, al no haberse cumplido con el requisito establecido en el artículo 388 numeral 2 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, pues en el presente caso si se ha considerado el carácter de bien de dominio público y se ha aplicado el artículo 43 del Reglamento antes citado, corresponde declarar la improcedencia del presente recurso extraordinario. Asimismo, es de añadir que existe contradicción en la sustentación del recurso de casación, toda vez que por un extremo, la Municipalidad Distrital de San Isidro señala que, “(...) la sentencia de vista no ha tenido en consideración el artículo 2, numeral 2.2, literal a) y el artículo 43º del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales...” lo cual supone que los citados artículos no han sido aplicados al caso de autos, empero en otro extremo de su recurso señala que: “(...) la Sala no ha aplicado en forma correcta el término Bien de Dominio Público...” y que “(...) se ha infringido el artículo 43º del Reglamento de la Ley N° 29151, pues dicho artículo es expreso respecto a que procede la desafectación cuando se encuentre acreditado en forma indubitable la pérdida de condición apropiada para su uso público, que en el presente caso no se configura de modo alguno...”, es decir, en este extremo de su recurso, la entidad recurrente postula que dichos artículos han sido aplicados incorrectamente, lo cual resulta contradictorio a su argumentación inicial, lo que evidencia con mayor claridad, la contravención al modificado artículo 388 numeral 2 del Código Adjetivo antes anotado

### III. DECISIÓN:

Por estas consideraciones y conforme al artículo 392 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, declararon: **IMPROCEDENTE** recurso de casación interpuesto por la Procuradora Pública Municipal de la demandada Municipalidad Distrital de San Isidro, de fecha veintisiete de abril de dos mil doce, obrante a fojas cuatrocientos treintidos, contra la sentencia de vista de fecha ocho de setiembre de dos mil once, a folios trescientos cincuenta y tres, en los seguidos por la Municipalidad Distrital de San Isidro contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, sobre Impugnación de Resolución Administrativa; **ORDENARON** la publicación del texto de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; y los devolvieron. Vocal Ponente: Rueda Fernández

S.S.

SIVINA HURTADO  
ACEVEDO MENA  
VINATEA MEDINA  
MORALES BARRAGUEZ  
RUEDA FERNANDEZ

## 18. APORTES REGLAMENTARIOS

**SUMILLA:** *“Si bien es cierto recién con la vigencia del Reglamento de la Ley General del Sistema de Bienes estatales, aprobado por Decreto Supremo número cero cero siete – dos mil ocho / Vivienda se estableció inequívocamente la naturaleza de los aportes reglamentarios como bienes de dominio público, no es menos cierto que tal norma constitucional debe entenderse en el sentido de que los bienes de dominio público, al ser tales no son objeto del comercio, debiéndose enfocar de tal manera la naturaleza de los aportes reglamentarios en cuanto constituyen áreas que las urbanizadoras ceden al Estado a efecto de que éste realice la ejecución de los servicios públicos; es decir, los aportes reglamentarios están destinados desde su nacimiento al servicio público y por consiguiente, se pueden incluir en el género bienes de dominio público”*

**CAS. N° 4212-2012-LIMA**  
**Nulidad de Acto Jurídico**

Lima, cuatro de octubre  
del año dos mil diez.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**, vista la causa número cuatro mil doscientos doce guión dos mil diez, en audiencia pública de la fecha y producida la votación correspondiente, emite la presente sentencia: **MATERIA DEL RECURSO.-** Se trata del recurso de casación interpuesto por el Procurador Público de la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales - SBN, a fojas mil ciento cincuenta y nueve, contra la sentencia de vista de fojas mil ciento treinta y nueve, su fecha cinco de junio del año dos mil nueve, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirma la sentencia apelada de fojas mil tres, su fecha veintidós de octubre del año dos mil ocho, que declara infundada la demanda. **FUNDAMENTOS DEL RECURSO.-** Esta Sala Suprema mediante resolución de fojas cincuenta y uno del cuadernillo de casación, su fecha veintisiete de enero del año dos mil diez, ha estimado procedente el recurso de casación por la causal de infracción normativa, habiendo denunciado la entidad recurrente lo siguiente: A) LA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO DOS DEL DECRETO SUPREMO NÚMERO CERO CERO SIETE – DOS MIL OCHO/VIVIENDA, señala que los aportes reglamentarios son bienes de dominio público así como del artículo setenta y tres de la Constitución Política del Estado sobre las características de los bienes dominiales. Alega que la corte ha llegado a la conclusión en la resolución materia de recurso que el predio materia de litis no fue un bien dominial al momento de la transferencia, obviando no solo una serie de conceptos jurídicos nacionales como del derecho comparado sino también la aplicación correcta del Reglamento de Construcciones, del Reglamento de Administración de Propiedad Estatal, aprobado por Decreto Supremo número ciento cincuenta y cuatro – dos mil uno / EF cuyo antecedente es el Decreto Supremo número cero veinticinco – setenta y ocho - VC así como el artículo setenta y tres de la Constitución Política del Estado y del artículo segundo del decreto Supremo número cero cero cero siete – dos mil ocho / VIVIENDA – Reglamento de la Ley número veintinueve mil ciento cincuenta y uno – Ley de la Administración de la Propiedad Estatal. Señala que no puede afirmarse que los aportes reglamentarios sean solo dominiales a partir del año dos mil ocho por la dación del decreto Supremo cero cero cero siete – dos mil ocho / VIVINEDA ya que los aportes reglamentarios son las áreas que las urbanizadoras ceden – donan al Estado a efectos que éste realice la ejecución de los servicios públicos; cuando dichos servicios ya no

son practicables, lo que en el derecho comparado se denomina la desafectación a efectos de que el Estado le otorgue un uso eficiente al predio, dejando por ello de pertenecer al ámbito demanial, que si bien la impugnada desarrolla las normas mencionadas no hace mención a la naturaleza jurídica de los aportes reglamentarios las mismas que no necesariamente deben estar contenidas en las normas jurídicas expresas sino que forman parte del derecho. Alega que si bien el Tribunal Constitucional en el año mil novecientos noventa y siete realiza un distingo de los bienes de dominio público y los de dominio privado porque aún no existía un marco normativo claro y expreso, ello no significa que no existieran bienes dominiales, los mismos han existido siempre al margen de su declaración expresa, es del caso de los aportes reglamentarios, los mismos que por su naturaleza jurídica están destinados desde su nacimiento al servicio público. Señala que el reglamento de Construcciones del año mil novecientos setenta se llama aporte reglamentario bien de uso público por concordancia del Código Civil del año mil novecientos treinta y seis y el Reglamento de Administración de propiedad estatal Decreto Supremo número cero veinticinco – setenta y ocho - VC y Decreto Supremo número ciento cincuenta y cuatro - dos mil uno / EF lo tipifican como bien de no libre disposición y el actual reglamento le da el nombre adecuado de dominio público; B) LA INFRACCION DEL ARTÍCULO DOSCIENTOS DIECINUEVE INCISO PRIMERO DEL CÓDIGO CIVIL, que señala que los actos jurídicos son nulos cuando falta la manifestación de voluntad del agente (estado), en este caso, han señalado durante el proceso que la manifestación no ha existido ya que se falsifico un documento público (resolución ministerial) que es el documento primero que da mérito a los actos materia de nulidad, sin embargo, la Corte Superior señala que no se ha probado ni se ha manifestado la voluntad del Estado, con lo que se interpreta incorrectamente el concepto de manifestación de voluntad. Alega que en cuanto a demostrar la incidencia directa de la infracción sobre la decisión impugnada, resulta válida la aplicación del artículo doscientos diecinueve inciso tercero al sostener que los actos jurídicos son nulos porque el objeto era imposible jurídicamente de ser transferido; y, **CONSIDERANDO: PRIMERO.-** Que, previamente a la absolución de las denuncias postuladas por la empresa recurrente es conveniente hacer algunas precisiones sobre lo acontecido en el proceso. En tal sentido, del examen de los autos se aprecia que, a fojas ciento cuarenta y tres, la Superintendencia de Bienes Nacionales interpone demanda solicitando que se declare la nulidad de los actos jurídicos obrantes en los asientos C00001, C00002, C00003, C00004, C00005, C00006 del rubro de títulos de dominio y el especificado en el asiento D00001, D00002 del rubro gravámenes y cargas de la Partida Electrónica número cuatro cuatro nueve dos siete siete cuatro ocho, del Registro de Propiedad Inmueble de Lima y accesoriamente la cancelación de dichos asientos, al haberse realizado ventas mediante ilícitos penales en forma consecutiva del predio de mil doscientos setenta y seis punto cincuenta y cinco metros cuadrados (1,276.55 m2) ubicado en el Lote cinco de la manzana A, de la urbanización “Las Colinas de Monterrico” – distrito de Surco; asimismo, en forma acumulativa, solicita el pago en forma solidaria por parte de los demandados de la suma de trescientos cincuenta y siete mil cuatrocientos treinta y cuatro dólares americanos (US\$ 357,434.00), por concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados al Estado. Como sustento de su demanda señala que el predio materia de litis es de dominio público y por ende inalienable. Que, estando a la verificación y actualización de los predios de propiedad del Estado tomó conocimiento que en la Ficha número uno tres cero ocho cero tres nueve en la cual constaba el derecho del Estado respecto al predio materia de litis se había sucedido una serie de inscripciones a nombre de los demandados los que no habían realizado trámite alguno ante su dependencia, por lo que se accedió al título archivado observándose que las inscripciones fueron realizadas bajo el mérito de documentos falsificado, ya que jamás se ha vendido o transferido el predio. Que, por constancia número cero quinientos veinticuatro – dos mil uno / SBN-GA-OTD de fecha veintinueve de noviembre del año dos mil uno la Jefa de Trámite Documentario de la Superintendencia de Bienes Nacionales da cuenta que no existe el expediente número dos dos uno cinco cero uno - C, el mismo que contendría los antecedentes de la Resolución Ministerial número cero veintinueve - C - ochenta y cuatro – VI – cinco

mil seiscientos. Que, mediante oficio número trescientos ochenta – dos mil uno - MTC/15.05.02 del veintinueve de diciembre del año dos mil uno la oficina de trámite documentario del Ministerio de Transportes y Comunicaciones comunica la Superintendencia que la Resolución Ministerial número cero veintinueve - C - ochenta y cuatro – VI – cinco mil seiscientos no existe, por cuanto el código es inexistente y no corresponde a las emitidas por su Institución, lo que la resolución por la cual se realiza la primera transferencia es falsa. Que, por memorándum número trescientos quince – dos mil uno / SBS-GS-OTD de fecha cuatro de diciembre del año dos mil uno la jefatura de Trámite Documentario da cuenta que luego de realizada las verificaciones del caso, no existe antecedente alguno respecto a la transferencia del terreno del Estado a favor de Jefferson Celis Belaunde y otros. Que, las escrituras públicas que se hace referencia en los asientos materia de nulidad devienen en nulas debido a el objeto materia de transferencia es jurídicamente imposible al constituir un bien de dominio público. Que, se ha procedido a formular denuncia penal por el delito contra el patrimonio en la modalidad de estafa y contra la fe pública en la modalidad de falsificación de documentos contra los demandados que se viene ventilando ante la Trigésima Sexta Fiscalía Penal de Lima. Que, se debe tener en cuenta que las fechas de las supuestas transferencias han sido en el lapso de un mes cada una y se ha subvaluado el valor comercial de los mismos si se toma en cuenta la tasación que se adjunta a la presente. Que, respecto al daño irrogado, vienen soportando una serie de acciones administrativas que conlleva a que los demandados deban reparar la situación planteada, por cuanto no solo se está hablando de la pérdida del patrimonio estatal sino de una serie de acciones que se vienen desarrollando en el predio materia de litis; **SEGUNDO.-** Que, tramitada la demanda de acuerdo a su naturaleza, a fojas mil tres, el Juez de la causa expide sentencia, su fecha veintidós de octubre del año dos mil ocho, declarando infundada la demanda. Como fundamentos de su decisión señala que conforme al petitorio de la demanda la única causal de nulidad invocada es la contenida en el inciso tercero del artículo doscientos diecinueve del Código Civil, vale decir transferencia jurídicamente imposible al ser un bien de dominio público. Que, la demandante no ha demostrado que el lote materia de litis sea efectivamente de dominio público, pues los medios probatorios presentados fluye todo lo contrario. Que, la demandante ha acreditado que el citado lote fue independizado a favor del estado en el asiento C uno de la ficha número uno tres cero ocho cero tres nueve ahora partida número cuatro cuatro nueve dos siete siete cuatro ocho, mas el hecho de que sea un bien del Estado no configura per se que sea de dominio público, para cuyo propósito era necesario que se demuestre que el bien esta afecto al servio o uso público, como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en el fundamento veintinueve de la sentencia vinculante del expediente acumulado número cero quince – dos mil cuatro – AI / TC, número cero dieciséis – dos mil uno – AI / TC y número cero cero cero cuatro – dos mil dos – AI / TC lo que no se ha hecho en este proceso; **TERCERO.-** Que, apelada la mencionada sentencia la Sala Revisora la confirma, conforme consta en el texto de la sentencia de vista de fojas mil ciento treinta y nueve, su fecha cinco de junio del año dos mil nueve. Sustenta su fallo manifestando que, del petitorio se peticiona la declaración de nulidad de diversos actos jurídicos, sustentándose en el inciso tercero del artículo doscientos diecinueve del Código Civil. Que, sin embargo, en virtud del artículo séptimo del y Código Procesal Civil dicha calificación jurídica también le corresponde efectuar al Juez, en el caso que la norma invocada por el actor sea incorrecta corresponde aquél corregirla, señalando la norma pertinente o de no haberlo invocada el demandante le corresponderá al Juez proceder a invocarla correctamente. En la presente controversia, si bien existen hechos que efectivamente configurarían en el supuesto previsto del inciso tercero del artículo doscientos diecinueve del Código Civil, no es menos cierto que también existen otros hechos cuya calificación jurídica se subsumiría dentro del supuesto regulado en el inciso primero del artículo doscientos diecinueve, que establece que el acto jurídico es nulo cuando falta la manifestación de voluntad del agente. Lo cual incluso ha sido recogido en el dictamen fiscal. Que, en ese orden de ideas corresponde emitir pronunciamiento respecto a ambas causales uno y tres del artículo doscientos diecinueve del Código Civil. Que, en la constancia número cero cero uno



– dos mil uno / SBN-JSIBLE del veinticuatro de agosto del año dos mil uno de fojas trescientos quince no tachado, es el propio Jefe del SBN Juan Sánchez Galloso quien sostiene que el precitado predio ha sido cancelado del registro de bienes del Estado por haber sido transferido por el Estado a Jefferson Celis Belaúnde mediante Escritura Pública de compraventa de fecha treinta y uno de julio del año mil novecientos ochenta y cinco e inscrita; asimismo de la instrumenta de fojas ciento treinta y siete expedida por la Municipalidad de Santiago de Surco, se observa que a una de las co demandadas se le autorizó la construcción de un cerco perimétrico en dicho predio, decisión que se sustenta en una inspección ocular que dio merito al informe número ciento sesenta y seis – dos mil uno – SDOPRIV – DDU - MSS, asimismo en la instrumental de fojas ciento treinta y nueve expedida por la citada comuna se consigna que el predio se encuentra ubicado en una zonificación R - 2 con un área de estructuración y del anexo número cero cinco de la Ordenanza número veinticuatro – MML – noventa y nueve (Municipalidad de Lima) lo cual no se condice por lo afirmado por la demandante en el sentido de que el predio es de dominio público. Que, en consecuencia, la nulidad del acto jurídico por la causal prevista en el inciso tercero del artículo doscientos diecinueve del Código Civil resulta infundada a tenor de lo previsto en el artículo doscientos del Código Procesal Civil. Que, en lo concerniente al acto jurídico por la cual prevista en el inciso tercero del artículo doscientos diecinueve del Código Civil, debe señalarse que si bien existe una constancia número cero cero cinco – dos mil dos / SBN-GO-JSIBIE de fecha diecisiete de abril del año dos mil dos en la que el jefe del sistema de bienes del estado Juan Sánchez Galloso sostiene que el predio materia de transferencia constituye una porte reglamentario es contradictoria con la constancia número cero cero uno – dos mil uno / SBN-JSIBLE de fecha veinticuatro de agosto del año dos mil uno de fojas trescientos quince expedida por el mismo funcionario Juan Sánchez Galloso en la que anteriormente afirmaba que el precitado predio había sido cancelado del registro de bienes del estado por haber sido transferido por el estado a Jefferson Celis Belaúnde mediante escritura pública del treinta y uno de julio del año mil novecientos ochenta y cinco e inscrita en la partida número cuatro cuatro nueve dos siete siete cuatro ocho. Que, siendo así los medios probatorios presentados en el presente proceso resultan insuficientes para acreditar que en el contrato de compraventa cuyo testimonio de escritura pública de fecha treinta y uno de julio del año mil novecientos ochenta y cinco la parte demandante no haya expresado su manifestación de voluntad a través de sus representantes para actuar como vendedora. Que, además no obra en autos informe técnico o procedimiento administrativo que así lo establezca y además se verifica la existencia de documentos que desdican lo afirmado por la parte demandante de que no existiría la resolución Ministerial número cero veintinueve – C – ochenta y cuatro – VI – cinco mil seiscientos de fecha veintiocho de febrero del año mil novecientos ochenta y cuatro. Que, respecto a las posteriores compraventa del bien, los compradores consignados en los asientos adquirieron el predio de quien aparecía en los registros como propietario registral anterior; además la demandante no acreditado la mala fe de los terceros adquirientes, dado que no existe sentencia judicial firme donde se haya establecido que éstos hayan actuado como una banda de falsificadores, mas aún si de fojas setecientos noventa y tres a setecientos noventa y seis obra la sentencia exculpatoria con respecto a uno de los demandados por el delito contra el patrimonio en la modalidad de estafa, además no es cierto la afirmación que entre una y otra transferencia haya mediado aproximadamente mes; finalmente si bien existe discrepancia entre el valor de la venta con el de la tasación comercial, no menos cierto que éste último ha sido practicado por la demandante, siendo que el valor del predio ahí consignado es referencial y no determinante para establecer el verdadero valor del mismo; **CUARTO.-** Que, en el apartado A) antes glosado (ver acápite Fundamentos del Recurso), la entidad recurrente sostiene que no puede afirmarse que los aportes reglamentarios sean dominiales sólo a partir del año dos mil ocho, por la dación del Decreto Supremo cero siete – dos mil ocho / VIVIENDA; la Corte (Sala Superior) ha llegado a la conclusión que el predio materia de litis no fue un bien dominial al momento de la transferencia, obviando no sólo una serie de conceptos jurídicos nacionales como del derecho comparado sino también la aplicación correcta del



Reglamento de Construcciones, del Reglamento de Administración de Propiedad Estatal, aprobado por Decreto Supremo número ciento cincuenta y cuatro – dos mil uno / EF cuyo antecedente es el Decreto Supremo número cero veinticinco – setenta y ocho - VC así como el artículo setenta y tres de la Constitución Política del Estado; **QUINTO**.- Que, al respecto cabe manifestar lo siguiente: el artículo ciento veintiocho de la Constitución Política del año mil novecientos setenta y nueve (vigente en la fecha en que realizó la compraventa del bien sub litis a favor de Jeferson Celis Belaúnde, es decir, el treinta y uno de julio del año mil novecientos ochenta y cinco) establecía que “los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados”. De otro lado cabe manifestar que la parte demandante sostiene en su demanda que el bien sub litis es de dominio público y, por ende, inalienable. En tal orden de ideas, en la sentencia de vista impugnada el Colegiado Superior no ha interpretado correctamente el numeral antes glosado (Artículo ciento veintiocho de la Constitución Política del año mil novecientos setenta y nueve), por cuanto si bien es cierto recién con la vigencia del Reglamento de la Ley General del Sistema de Bienes estatales, aprobado por Decreto Supremo número cero cero siete – dos mil ocho / Vivienda se estableció inequívocamente la naturaleza de los aportes reglamentarios como bienes de dominio público, no es menos cierto que tal norma constitucional debe entenderse en el sentido de que los bienes de dominio público, al ser tales no son objeto del comercio, debiéndose enfocar de tal manera la naturaleza de los aportes reglamentarios en cuanto constituyen áreas que las urbanizadoras ceden al Estado a efecto de que éste realice la ejecución de los servicios públicos; es decir, los aportes reglamentarios están destinados desde su nacimiento al servicio público y por consiguiente, se pueden incluir en el género bienes de dominio público. **SEXTO**.- Que, por consiguiente se verifica el vicio denunciado por la recurrente, por lo cual corresponde que el Ad quem emita nueva sentencia, para lo cual, además, de tener en cuenta la interpretación de la norma constitucional antes anotada, deberá valorar las transferencias cuestionadas en la demanda atendiendo a que en el asiento C00001 de la Partida número cuatro cuatro nueve dos siete siete cuatro ocho, obrante a fojas veintitrés de los autos, ya se había hecho pública la naturaleza de aporte reglamentario del bien sub litis, por efecto de su inscripción en los Registros Públicos. A este respecto, cabe precisar que no corresponde a este Tribunal de Casación la valoración de hechos y pruebas, puesto que tal oficio es incompatible con los fines de la casación previstos en el artículo trescientos ochenta y cuatro del Código Procesal Civil. Por las consideraciones expuestas, declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, a fojas mil ciento cincuenta y nueve; por consiguiente, **CASARON** la sentencia de vista de fojas mil ciento treinta y nueve, su fecha cinco de junio del año dos mil nueve, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirma la sentencia apelada de fojas mil tres, su fecha veintidós de octubre del año dos mil ocho, que declara infundada la demanda, en consecuencia **NULA** la misma; **ORDENARON** a la Sala de su procedencia, emita nueva sentencia, teniendo en cuenta las consideraciones vertidas precedentemente; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales - SBN contra Jefferson Celis Belaúnde y otros, sobre Nulidad de Acto Jurídico; y los devolvieron. Ponente Señor Miranda Molina, Juez Supremo.-

S.S.

**TICONA POSTIGO**

**VINATEA MEDINA**

**MIRANDA MOLINA**

**ARANDA RODRÍGUEZ**

**ÁLVAREZ LÓPEZ**

## 19. APORTES REGLAMENTARIOS

**SUMILLA:** *“Por su naturaleza, los aportes reglamentarios son una especie de los bienes públicos, razón por la cual gozan de la característica de inalienabilidad”*

**CAS. 849-2014 LIMA**

**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO.**

Lima, trece de abril de dos mil quince.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:**

Vista la causa número ochocientos cuarenta y nueve – dos mil catorce, en Audiencia Pública de la fecha y producida la votación correspondiente, emite la presente sentencia.-

### **MATERIA DEL RECURSO:**

Se trata del recurso de casación interpuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de fojas mil trescientos ochenta y dos contra la sentencia de vista de fecha quince de agosto de dos mil trece de fojas mil trescientos tres, que confirma la sentencia apelada que declara infundada la demanda.-

### **FUNDAMENTOS DEL RECURSO:**

Esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha diez de junio de dos mil catorce de fojas setenta y cinco del presente cuadernillo, ha declarado procedente el referido recurso de casación por la causal de infracción normativa de derecho procesal y material. La recurrente ha denunciado lo siguiente:

- A) La infracción normativa del artículo 197 del Código Procesal Civil, señala que el juez ha vulnerado este derecho al realizar una indebida valoración de los medios probatorios; no ha efectuado la evaluación conjunta a la que se refiere el artículo 197 del Código Procesal Civil, limitándose a restarles legalidad a los documentos públicos ofrecidos en autos y requiriendo una supuesta prueba, que no es materia de la situación controvertida ni se encuentra estipulada en la ley;
- B) La infracción normativa del artículo 139 inciso 3 y 5 de la Constitución Política del Perú, alega que no existe una motivación adecuada y debida concerniente a la valoración de los medios de prueba, dado que no existe coherencia al restarle eficacia probatoria a los documentos, al haber sido expedidos por un órgano de la institución y luego requerir que para su formalidad debieron estar sustentados en un informe o a través de un procedimiento. No se ha sustentado cómo ha sido posible vender un terreno del Estado, cuando por la norma regularmente se efectuaba por subastas públicas;
- C) La indebida interpretación del artículo II-VI-3.10 del Decreto Supremo número 063-70-VI, sostiene que los aportes reglamentarios siempre se han caracterizado por su naturaleza pública, dado que por mandato legal deben prestar un servicio o uso público; los jueces superiores no han tenido en cuenta que la calidad de bien de uso público y las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad no la obtiene el bien sub litis dentro del marco de la transferencia ilegal de mil novecientos ochenta y cinco, sino cuando es cedido por el Estado, al momento de la aprobación de la

habilitación urbana, es decir, en el año mil novecientos ochenta y dos, cuando tanto la norma de aportes y la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve se encontraban vigente. El bien nació con dicha naturaleza y solo podría quitársele a través de una declaración o procedimiento administrativo;

- D) La indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, manifiesta que esta norma es clara cuando establece que los bienes de uso público, cuyo uso es de todos no son objeto de derechos privados. El Decreto Supremo número 063-70-VI establecía que los aportes eran bienes de uso público; por ende, al no ser objeto de derechos privados eran inalienables e imprescriptibles. Analizando la naturaleza de dominio público, se advierte que los aportes siempre tuvieron tal naturaleza, así se haya derogado la regulación civil, dado que seguía vigente la regulación administrativa y constitucional;
- E) La indebida interpretación del artículo 31 del Decreto Supremo número 025-78-VC, refiere que dentro de todo el sistema jurídico de la administración de los bienes del Estado la venta de éstos siempre se ha efectuado por subasta pública, en el entendido que no se trata de propiedad privada sino de patrimonio estatal que debe sujetarse a reglas normativas, al principio de legalidad y, por ende, no son de libre disponibilidad de las entidades administradoras. La norma establecía que la venta directa se realizaba por leyes especiales, es decir, por una ley expedida por el Congreso, razón por la cual el Colegiado Superior nuevamente se encuentra interpretando de manera indebida la norma citada; y
- F) La interpretación errónea del artículo 2014 del Código Civil, señala que la buena fe se presume y si bien es cierto constituye un tema de probanza, no puede ser aplicada respecto a un predio que tenía dentro de sus antecedentes registrales la calidad de bien dominial. Como ha señalado la Corte no solo basta la transferencia onerosa sino la ausencia de cualquier vicio que sea de conocimiento de una situación defectuosa en la transferencia, como en el caso de autos.-

## **CONSIDERANDO:**

### **Primero:**

Previamente a la absolución del recurso de casación sub examine es necesario hacer un breve recuento de lo acontecido en el proceso. En tal sentido, se advierte que a fojas ciento cuarenta y tres, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales interpone demanda contra Jefferson Celis Belaúnde y otros, solicitando que se declare la nulidad de los actos jurídicos obrantes en los Asientos C00001, C00002, C00003, C00004, C00005 y C00006 del Rubro de Títulos de Dominio y el especificado en los Asientos D00001 y D00002 del Rubro Gravámenes y Cargas de la Partida número 44927748 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima y, accesoriamente, la cancelación de dichos asientos, al haberse realizado ventas mediante ilícitos penales en forma consecutiva respecto del predio de mil doscientos setenta y seis punto cincuenta y cinco metros cuadrados (1,276.55m<sup>2</sup>), ubicado en el Lote 5, Manzana A, Urbanización Las Colinas de Monterrico – Surco; acumulativamente, solicita el pago, en forma solidaria por parte de los demandados la suma de trescientos cincuenta y siete mil cuatrocientos treinta y cuatro dólares americanos (US\$357,434.00), por concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados al Estado.

Como fundamentos de su demanda sostiene que:

- A) El predio materia de litis es de dominio público y, por ende, inalienable;
- B) Estando a la verificación y actualización de los predios de propiedad del Estado tomó conocimiento que en la Ficha número 1308039, en la cual constaba el derecho del Estado respecto al predio materia de litis, se habían sucedido una serie de inscripciones a nombre de los demandados, los que no habían realizado trámite alguno ante su dependencia, por lo que se accedió al título archivado, observándose que las inscripciones fueron realizadas bajo el mérito de documentos falsificados, ya que jamás se ha vendido o transferido el predio;
- C) Por Constancia número 0524-2001/SBNGA- OTD, de fecha veintinueve de noviembre de dos mil uno, la jefa de Trámite Documentario de la Superintendencia de Bienes Nacionales da cuenta que no existe el Expediente número 221501- C, el mismo que contendría los antecedentes de la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600;
- D) Mediante Oficio número 380-2001-MTC/15.05.02 de fecha veintinueve de diciembre de dos mil uno, la Oficina de Trámite Documentario del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción comunicó a la Superintendencia de Bienes Nacionales que la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600 no existe, por cuanto, el código es inexistente y no corresponde a las emitidas por su institución, siendo la resolución por la cual se realiza la primera transferencia falsa;
- E) Por Memorándum número 315-2001/SBSGS- OTD, de fecha cuatro de diciembre de dos mil uno, la Jefatura de Trámite Documentario de la Superintendencia de Bienes Nacionales da cuenta que luego de realizadas las verificaciones del caso, no existe antecedente alguno respecto a la transferencia del terreno del Estado a favor de Jefferson Celis Belaúnde;
- F) Las escrituras públicas a que se hace referencia en los asientos materia de nulidad devienen en nulas debido a que el objeto materia de transferencia es jurídicamente imposible al constituir un bien de dominio público;
- G) Se ha procedido a formular denuncia penal por el delito contra el patrimonio en la modalidad de estafa y contra la fe pública, en la modalidad de falsificación de documentos contra los demandados, que se viene ventilando ante la Trigésima Sexta Fiscalía en lo Penal de Lima;
- H) Se debe tener en cuenta que las fechas de las supuestas transferencias han sido en el lapso de un mes cada una y se ha subvaluado el valor comercial de los mismos, si se toma en cuenta la tasación que se adjunta a la demanda; y I) Respecto al daño irrogado, señala que vienen soportando una serie de acciones administrativas que conlleva a que los demandados deban reparar la situación planteada, por cuanto, no solo se está hablando de la pérdida del patrimonio estatal, sino de una serie de acciones que se vienen desarrollando en el predio materia de litis.

### **Segundo:**

Tramitada la demanda según su naturaleza, el juez de la causa, mediante sentencia de fojas mil tres, su fecha veintidós de octubre de dos mil ocho, declara infundada la demanda.

Como fundamentos de su decisión sostiene que:

- 1) Conforme al petitorio de la demanda la única causal de nulidad invocada es la contenida en el inciso 3 del artículo 219 del Código Civil, vale decir la transferencia jurídicamente imposible al ser un bien de dominio público;
- 2) La demandante no ha demostrado que el lote materia de litis sea efectivamente de dominio público, pues los medios probatorios presentados fluye todo lo contrario; y

- 3) La demandante ha acreditado que el citado lote fue independizado a favor del Estado en el Asiento C1 de la Ficha número 1308039, ahora Partida número 44927748, mas el hecho de que sea un bien del Estado no configura per se que sea de dominio público, para cuyo propósito era necesario que se demuestre que el bien está afecto al servicio o uso público, como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en el fundamento veintinueve de la sentencia vinculante de los Expedientes acumulados números 015-2004-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 0004-2002-AI/TC lo que no se ha hecho en este proceso.

### **Tercero:**

Interpuesto recurso de apelación, la Sala Superior, mediante sentencia de vista de fojas mil trescientos tres, su fecha quince de agosto de dos mil trece, la confirma. Como sustento de su decisión concluye que:

- 1) Si bien en la Constancia número 0524-2001/SBNGA - OTD se consigna que la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600 autorizaba para transferir el predio de autos, no existe, situación que se repite en el Oficio número 380-2001 - MTC/15.05.02 y en el Memorando número 308-2001/SBN-OTD, siendo que en el Memorando número 315-2001/SBN-GA-OTD se señala que no se han encontrado antecedentes administrativos de la transferencia; no es menos cierto que tales documentos únicamente han sido expedidos por el área de trámite documentario de la Superintendencia de Bienes Nacional, es decir, las afirmaciones contenidas en ellas no están sustentadas en informe técnico administrativo alguno o que por lo menos se haya establecido luego de un procedimiento administrativo pertinente. Más aún, si la Constancia número 005-2002/SBN-GO-JSIBIE es abiertamente contradictoria con la Constancia número 001-2001/ SBN-JSIBLE, habiendo sido expedidas ambas por el mismo funcionario, pues en la primera de ellas se afirma que el predio de litis fue cancelado del Registro de Bienes del Estado, mientras que en la segunda se desconoce tal circunstancia;
- 2) Siendo así, los medios probatorios presentados resultan insuficientes para acreditar que en el Contrato de Compra Venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, la demandante no haya expresado su manifestación de voluntad para actuar como vendedora; por lo tanto, la demanda debe ser desestimada al no haberse probado que el contrato incurra en la causal de nulidad prevista en el inciso 1 del artículo 219 del Código Civil;
- 3) El artículo II-VI-3.10 del Decreto Supremo número 063-70-VII, que proclamaba (sic) la inalienabilidad de los aportes reglamentarios no resulta de aplicación al caso de autos, pues la categoría de uso público a la que alude encontraba su sustento en el artículo 823 del Código Civil de mil novecientos treinta y seis, que ya no estaba vigente a la fecha en que operó la primera transferencia, de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, siendo el caso que el Código Civil de mil novecientos ochenta y cuatro no contiene norma alguna que haga igual referencia;
- 4) Consecuentemente, a la fecha de la indicada enajenación no existía dispositivo que les otorgara de manera clara y expresa la categoría de bienes de dominio público a los aportes reglamentarios;
- 5) La Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve estatuyó en su artículo 128 que los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados, siendo el caso que los aportes reglamentarios según el Decreto Supremo número 063-70-VI no tenían ni tienen la característica de “uso de todos”;

- 6) En realidad, el dispositivo constitucional no se refirió a los bienes de dominio público, que constituye una clase de bienes públicos, sino a los bienes de dominio natural o cosas comunes, que son otra clase de bienes públicos de los cuales sí existe un uso por parte de todos, toda vez que pueden ser utilizados por cualquier persona, no siendo susceptibles de apropiación;
- 7) Con la emisión del Decreto Supremo número 154-2001-EF tampoco se esclareció si los aportes reglamentarios son bienes de dominio público y que, por tanto, tienen la característica señalada en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, específicamente el de inalienabilidad;
- 8) La transferencia efectuada mediante Escritura Pública de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco no adolece de la causal prevista en el inciso 3 del artículo 219 del Código Civil, referida a la imposibilidad jurídica de celebrar determinado acto jurídico; en el caso de autos, la venta de un aporte reglamentario, toda vez que la normativa aplicable no lo determinaba así; y
- 9) Las posteriores transferencias de dominio efectuadas sobre el predio de litis gozan de la protección registral recogida en el artículo 2014 del Código Civil.

**Cuarto:**

Conforme se ha anotado precedentemente, el recurso de casación ha sido declarado procedente por la causal de infracción normativa de derecho procesal y material, debiendo absolverse, en principio, las denuncias de carácter procesal, de modo que si se declara fundado el recurso por esta causal deberá verificarse el reenvío, imposibilitando el pronunciamiento respecto a la causal sustantiva.

**Quinto:**

Absolviendo la denuncia contenida en el apartado A), analizada rigurosamente la argumentación de la parte recurrente, se advierte que la Sala Superior ha llegado a determinar conclusiones efectuando su propia valoración, la que en el caso materia de juzgamiento está relacionada con las infracciones de normas materiales.

**Sexto:**

Respecto a la denuncia contenida en el apartado B), la motivación de las resoluciones judiciales constituye una garantía de la función jurisdiccional y en nuestro ordenamiento jurídico está regulado por el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, el artículo 122 inciso 3 del Código Procesal Civil y el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Una motivación comporta la justificación lógica, razonada y conforme a las normas constitucionales y legales señaladas, así como con arreglo a los hechos y petitorios formulados por las partes; por consiguiente, una motivación adecuada y suficiente comprende tanto la motivación de hecho o *in factum*, en el que se establecen los hechos probados y no probados mediante la valoración conjunta y razonada de las pruebas incorporadas al proceso, sea a petición de parte como de oficio, subsumiéndolos en los supuestos fácticos de la norma, como la motivación de derecho o *in jure*, en el que selecciona la norma jurídica pertinente y se efectúa una adecuada interpretación de la misma. Por otro lado, dicha motivación debe ser ordenada, fluida, lógica; es decir, debe observar los principios de la lógica y evitar los errores *in cogitando*, esto es, la contradicción o falta de logicidad entre los considerandos de la resolución.



**Sétimo:**

En tal sentido, examinada la sentencia de vista impugnada, se advierte que se ha incurrido en error de valoración adecuada de la naturaleza del bien, por lo que oportunamente debe ser examinada al evaluarse las infracciones materiales. Sin embargo, esta Sala Suprema advierte que un error (como se verá más adelante) en la concepción del Ad quem respecto a lo que son los bienes de dominio público según la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, cuerpo normativo que estaba vigente cuando se efectuó la primera compra venta a favor de Jefferson Celis Belaúnde, es decir, el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco. Pero, no debe confundirse el error en la interpretación de una norma con una inconsistencia en la concepción lógica de una resolución judicial, siendo aquél y no éste el vicio en el que incurre la recurrida. Por consiguiente, se desestima el segundo extremo denunciado en el recurso de casación.

**Octavo:**

En cuanto a las denuncias de carácter material conviene comenzar absolviendo la contenida en el apartado D), sobre indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve. A tal efecto, se aprecia que el Ad quem en el considerando décimo sétimo de su fallo ha establecido lo siguiente: “La Constitución de 1979 estatuyó en su artículo 128 que: “Los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados, siendo el caso que los aportes reglamentarios, según el citado Decreto Supremo 063-70-VII, no tenían ni tienen la característica de “uso de todos” ... En realidad el dispositivo constitucional no se refirió a los bienes de dominio público, que constituye una clase de bienes públicos, sino a los denominados bienes de dominio natural o cosas comunes, que son otra clase de bienes públicos respecto de los cuales sí existe un uso por parte de todos, toda vez que pueden ser utilizados por cualquier persona, no siendo susceptibles de apropiación ...”.

**Noveno:**

En efecto, el artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve (vigente en la fecha en que realizó la compra venta del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde, es decir, el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco) establecía que “Los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados”. Efectuando una correcta interpretación de esta norma se debe entender que un bien público es, desde el punto de vista jurídico, aquél que pertenece o es provisto por el Estado: Gobierno Central, Municipal o local, a través de empresas estatales, municipales y, en general, a través de todos aquellos organismos que forman parte del sector público. Estos bienes son una especie de los bienes de dominio público que son utilizados por las personas que viven en la sociedad para diversas necesidades de la vida diaria. Los ejemplos son numerosos: Los parques públicos, las calzadas y veredas, los puentes, etc. Como tales, participan de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

**Décimo:**

De otro lado, los aportes reglamentarios son porcentajes del área total de un terreno matriz que deben ser entregados por el habilitador urbano al Estado para ser destinado a usos de carácter urbano. Hay fundamentalmente tres tipos de aportes: Para recreación pública, para servicios públicos complementarios (sector educación y otros fines) y para parques zonales. Por su

naturaleza, los aportes reglamentarios son una especie de los bienes públicos, razón por la cual gozan de la característica de inalienabilidad.

**Décimo Primero:**

En el caso de autos, la transferencia del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde data del treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, cuando estaba vigente la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, razón por la cual el bien objeto de tal acto jurídico calificaba como bien de uso público, al constituir aporte reglamentario, de lo cual se deduce que gozaba de la cualidad de inalienabilidad.

Cabe agregar que la naturaleza de aporte reglamentario le fue otorgada por la Resolución de Alcaldía número 2890 de fecha quince de junio de mil novecientos ochenta y dos (ver fojas mil treinta y cuatro y siguientes), la cual es anterior a la compra venta en mención, siendo su inscripción en los Registros Públicos anterior a todas las inscripciones de las compras ventas cuestionadas en el proceso (ver Asiento 1-C de la Partida número 44927748, a fojas veintitrés), puesto que la referida compra venta que data del treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco fue inscrita recién el siete de marzo de dos mil uno (ver fojas veinticuatro), mientras que la inscripción registral del bien sub litis como aporte reglamentario a favor del Estado data del doce de agosto de mil novecientos noventa y uno.

**Décimo Segundo:**

En tal orden de ideas, resulta ilógico que la Sala Superior pretenda negar no solo la calidad de bien de uso público a los aportes reglamentarios, sino inclusive la cualidad de inalienabilidad que corresponde a tales bienes de uso público, que emerge de una recta interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve.

**Décimo Tercero:**

En consecuencia, se verifica la infracción procesal en estudio, es decir, la vulneración por indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, lo que conforme lo dispone el artículo 396 primer párrafo del Código Procesal Civil importa que esta Sala de Casación emita fallo en sede de instancia; debiendo agregarse que carece de objeto el pronunciamiento respecto a las demás denuncias de carácter material.

**Décimo Cuarto:**

Del examen de la demanda se aprecia que la demandante invocó como causal de nulidad de los actos jurídicos que cuestiona la contenida en el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, manifestando que el bien objeto de tales actos jurídicos es un aporte reglamentario, que por ser área de dominio público tiene la calidad de inalienable.

**Décimo Quinto:**

En los párrafos anteriores se ha establecido inequívocamente la cualidad de inalienabilidad de que gozan los aportes reglamentarios a ser bienes de uso público, de conformidad con una recta interpretación de la norma del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve. Por consiguiente, el bien inmueble ubicado en el Lote 5, Manzana A, Urbanización Las Colinas de Monterrico – Surco, al ser aporte reglamentario, según se ha anotado antes, no podía ser objeto del comercio.

Es decir, se verifica la existencia de la causal invocada por la demandante, contenida en el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, por cuanto, la “imposibilidad jurídica” a que alude esta norma debe entenderse como “ilicitud”, en tanto un acto es ilícito cuando es contrario al ordenamiento jurídico y viola norma imperativas, siendo que la norma constitucional citada no permitía comercializar los bienes públicos como el bien objeto de los actos jurídicos cuestionados en el proceso.

Por tanto, el acto jurídico de compra venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, por el cual se transfiere la propiedad del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde, así como los demás actos contenidos en los asientos registrales consignados en el petitorio de la demanda deviene en nulos.

Debe agregarse que los demandados no pueden ampararse en el Principio de la Buena Fe (artículo 2014 del Código Civil), puesto que (tal como se ha indicado con anterioridad) todos los actos de transferencia cuestionados son posteriores al doce de agosto de mil novecientos noventa y uno (ver fojas veintitrés y siguientes de los autos), fecha de inscripción de la Resolución de Alcaldía número 2890, que le concedió al bien sub litis la naturaleza de aporte reglamentario (por tanto, bien inalienable).

De otro lado, en cuanto a la pretensión accesorio de indemnización se aprecia que la parte demandante, no obstante sus alegaciones, no ha acreditado ni demostrado la existencia de daño a que alude, debiendo recalcar que el despojo de la propiedad no se ha producido, por cuanto, se está estimando la pretensión principal. Por tanto, no existiendo el elemento daño, carece de objeto analizar si se han verificado o no los demás elementos de la responsabilidad extracontractual.

Ello implica la desestimación de la pretensión accesorio.

Por las consideraciones expuestas, declararon: **FUNDADO** recurso de casación interpuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de fojas mil trescientos ochenta y dos; **CASARON** la sentencia de vista de fecha quince de agosto de dos mil trece de fojas mil trescientos tres; en consecuencia, **NULA** la misma; y, actuando en sede de instancia, **REVOCARON** la sentencia apelada, en el extremo que declara infundada la pretensión principal de nulidad de actos jurídicos, y **REFORMÁNDOLA** declararon **FUNDADA** la demanda, en cuanto a tal pretensión principal; por tanto, nulos y sin efecto alguno los actos jurídicos contenidos en los Asientos C00001, C00002, C00003, C00004, C00005 y C00006 del Rubro de Títulos de Dominio y el especificado en los Asientos D00001, D00002 del Rubro Gravámenes y Cargas de la Partida número 44927748 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima, debiendo cursarse los partes a la oficina correspondiente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, a fin que se cancelen dichos asientos; **CONFIRMARON** la sentencia apelada, en el extremo que declara infundada la pretensión accesorio de indemnización; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales contra Jefferson Celis Belaúnde y otros sobre Nulidad de Acto Jurídico y otro; y los devolvieron.

Ponente Señor Miranda Molina, Juez Supremo:

**SS. MENDOZA RAMÍREZ, TELLO GILARDI, VALCÁRCEL SALDAÑA, CABELLO MATAMALA, MIRANDA MOLINA C-1326188-4**

## 20. APORTES REGLAMENTARIOS

**SUMILLA:** *“Aportes reglamentarios pueden incorporarse al dominio privado del Estado: Los Bienes de Propiedad Estatal, los predios provenientes de aportes reglamentarios que tengan atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad, intangibilidad, reserva o características similares, podían excepcionalmente, incorporarse al dominio privado del Estado, previo procedimiento de desafectación.”*

**CAS. N° 787-2015-LIMA**  
**Nulidad de Acto Jurídico**

Lima, veintiuno de marzo de dos mil dieciséis.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:** Vista la causa número setecientos ochenta y siete – dos mil quince, en Audiencia Pública de la fecha y producida la votación correspondiente, emite la presente sentencia.

**MATERIA DEL RECURSO:** Se trata del recurso de casación interpuesto por el Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo, a fojas dos mil doscientos veintisiete, contra la sentencia de vista de fojas dos mil ciento noventa y cinco, de fecha uno de diciembre de dos mil catorce, emitida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima; que confirma la sentencia apelada contenida en la resolución número setenta y nueve, que obra a fojas mil seiscientos cincuenta y cuatro, de fecha trece de enero de dos mil doce, que declara infundada la demanda sobre nulidad de acto jurídico respecto de los actos jurídicos de donación y permuta, e improcedente la anulación y cancelación del Asiento Registral número E00001 de la Partida Electrónica número 11015891 del Registro de Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo, con costas y costos, corregida por resolución número ochenta de fecha trece de marzo de dos mil doce.

**FUNDAMENTOS DEL RECURSO:** Esta Sala Suprema, mediante resolución de fojas ciento veintinueve del presente cuadernillo, de fecha catorce de julio de dos mil quince, ha estimado procedente el recurso de casación referido por las causales de infracción normativa de derecho procesal e infracción normativa de derecho material. El recurrente alega lo siguiente: A) La infracción normativa del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alega que la Sala Superior ha vuelto a incurrir en la misma deficiencia advertida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República al resolver la Casación 907-2013, esto es, no ha cumplido con analizar profundamente y aplicar los efectos de la sentencia de acción de amparo seguida con el Expediente número 520-2003, el cual concluyó con resolución de fecha veinticinco de agosto de dos mil tres, que declaró fundada la demanda e inaplicables con relación a la recurrente de las Resoluciones números 128-2002/SBN-GO-JAR, 157-2002/SBN-GO-JAR y 002-2003/SBN-GO-JAR, así como los actos derivados de su ejecución. Además, la Sala Superior tampoco ha mejorado la deficiencia advertida por la citada Sala Suprema en el extremo que ha omitido analizar las fechas en que se suscribieron las escrituras públicas y sus aclaraciones, así como su inscripción en los Registros Públicos; B) La

inaplicación de los artículos II, III y IV del Título Preliminar del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado del Decreto Supremo número 154-2001-EF, sostiene que el terreno afectado al Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo es un bien de dominio público, conforme lo dispone el artículo II del Título Preliminar del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado por Decreto Supremo número 154-2001-EF. En el caso de autos, la Sala Superior considera que con la emisión de la Resolución número 069-2002-SBN-JO-JAD el bien ha sido desafectado y por tanto ha pasado al dominio privado, posición que contraviene flagrantemente el artículo 73 de la Constitución Política del Perú. Ello quiere decir que los bienes de dominio público no pueden venderse ni pueden ser transferidos. Aún en el hipotético caso que se trate de un bien de dominio privado, la permuta entre la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y la Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada está investida de causal de nulidad, ya que se ha realizado contraviniendo el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Supremo número 154-2001-EF; C) La infracción normativa del artículo 219 incisos 3, 5, 6, 7 y 8 del Código Civil, señala que el acto jurídico y la Escritura Pública de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dos, aclarada el veintiuno de enero de dos mil tres resultan nulos, por cuanto, jurídicamente es imposible transferir un bien destinado al servicio público, como lo es el bien sub litis. Siendo así, resulta claro que la celebración del acto de transferencia entre la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y la Municipalidad Provincial del Callao ha sido efectuada fuera del marco legal; además, el citado acto jurídico resulta ser opuesto a normas de orden público y no reviste la forma prescrita; y D) La infracción normativa del artículo 2014 del Código Civil, refiere que la ilegalidad de la permuta es mayor en la medida que a la fecha trece de enero de dos mil tres en que se hace la transferencia entre la Municipalidad Provincial del Callao y la Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, no solo porque el inmueble se encontraba aún inscrito a nombre de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sino que ni siquiera la Escritura Pública de Transferencia Patrimonial entre ésta y la citada Municipalidad estaba conforme. Por ello es que no se puede aceptar que la mencionada empresa inmobiliaria haya obrado de buena fe para que tenga el amparo del artículo 2014 del Código Civil.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Previamente a la absolución del recurso de casación sub examine, es necesario hacer un breve recuento de lo acontecido en el proceso. En tal sentido, se advierte que a fojas cincuenta y seis, el Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo interpone demanda proponiendo el siguiente petitorio: se declare: A) La nulidad del acto jurídico y documento que lo contiene respecto de la donación otorgada por la Superintendencia de Bienes Nacionales a favor de la Municipalidad Provincial del Callao; contenida en la Escritura Pública de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dos, y su aclaratoria de fecha veintiuno de enero de dos mil tres; por ser jurídicamente imposible, por simulación absoluta, por no revestir la forma prescrita, por adolecer de nulidad declarada por ley y por oposición a las normas de orden público, respecto al bien inmueble ubicado con frente a la Avenida América Sur, Cuadra número 22, Manzana Q, de la Urbanización Santa María; signado actualmente con el número 2262; consecuentemente, se declare la nulidad o cancelación del Asiento Registral número C00001 de la Partida Electrónica número 11015891, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo; B) La nulidad del acto jurídico y documento que lo contiene, respecto de la permuta otorgada por la



Municipalidad Provincial del Callao e Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, con intervención de Inmobiliaria Chacarilla Sociedad Anónima; contenida en la Escritura Pública de fecha trece de enero de dos mil tres, aclarada y rectificadora el cuatro de julio de dos mil tres, por ser jurídicamente imposible, por simulación absoluta, por no revestir la forma prescrita, por adolecer de nulidad declarada por ley y por oposición a las normas de orden público, respecto al bien inmueble ubicado con frente a la Avenida América Sur, Cuadra número 22, Manzana Q, de la Urbanización Santa María, signado actualmente con el número 2262; consecuentemente, se declare la nulidad o cancelación del Asiento Registral número C00001 de la Partida Electrónica número 11015891, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo; y, C) La nulidad o cancelación del Asiento Registral número C00001 de la Partida Electrónica número 11015891, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo. Como fundamentos de su demanda sostiene lo siguiente que, por Resolución Suprema número 103-73-VI-DB, de fecha trece de marzo de mil novecientos setenta y tres, se dispuso afectar al Ministerio de Educación, para la construcción de un local para el funcionamiento del Conservatorio Regional de Música, el terreno de cuatro mil novecientos setenta y tres punto setenta y tres metros cuadrados (4,973.73 m<sup>2</sup>), ubicado con frente a la Avenida América Sur, Cuadra número 22, Manzana Q, de la Urbanización Santa María. El bien fue entregado al Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo, que ha poseído el mismo, pues no cuentan con otro local propio. Mediante Resolución número 128-2002/SBN-GO-JAR, de fecha catorce de agosto de dos mil dos, la Jefatura de recuperaciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en forma ilegal, resolvió desafectar el inmueble; la recurrente interpuso recurso de reconsideración, sin embargo, mediante Resolución número 157-2002/SBN-GO-JAR, se declaró infundado. La recurrente interpuso recurso de apelación, pero la Resolución número 002-2003-/SBN-GO, lo declaró infundado. La recurrente interpuso Acción de Amparo (Expediente número 520-03), y el Tercer Juzgado Civil, la declaró fundada y declaró inaplicables e ineficaces la Resoluciones número 002-2003/SBN-GO, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 128-2002/SBN-GO-JAR. Esta sentencia tiene la calidad de cosa juzgada. Por tanto, la Resolución Suprema número 103-73-VI-DB tiene plena vigencia. Sin embargo, en forma ilegal, se registró la desafectación en la Partida Electrónica número 11015891 del Registro de la Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo, en atención a la Resolución número 128-2002/SBN-GO-JAR, a sabiendas que ésta había sido impugnada, por lo que no había quedado consentida; aún más, cuando la Resolución número 157-2002/SBN-GO-JAR no había sido resuelta. Éstas fueron declaradas inaplicables e ineficaces por el mandato judicial antes referido. La Gerencia de Operaciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y la Municipalidad Provincial del Callao, contraviniendo el ordenamiento legal y constitucional, han celebrado el Contrato de Transferencia Patrimonial (donación), contenido en la Escritura Pública de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dos, aclarada el veintiuno de enero de dos mil tres, según el cual la primera transfiere mediante donación a la segunda, entre otros bienes inmuebles, el bien sub litis. Mediante una simple Resolución Jefatural (Resolución número 128-2002/SBN-GO-JAR), se ha dejado sin efecto lo resuelto por Resolución Suprema número 103-73-VI-DB, contraviniendo el Principio Legal y Constitucional de Jerarquía de Normas. La Resolución Suprema número 103-73-VI-DB, ha dado el carácter de Bien de Dominio Público al inmueble sub litis, que continúa vigente, puesto que no existe resolución de igual o mayor jerarquía que la haya dejado sin efecto. Por tanto, el acto jurídico y la Escritura Pública de fecha veinticuatro de enero de dos mil dos, aclarada el veintiuno de enero de dos mil tres, resultan nulos, por



cuanto jurídicamente resulta imposible transferir un bien destinado al servicio público, como lo es el bien sub litis. La Municipalidad Provincial de Callao y la Empresa Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, con intervención de la Empresa Constructora Chacarilla Sociedad Anónima, han celebrado Contrato de Permuta, contenido en la Escritura Pública de fecha trece de enero de dos mil tres, aclarada y rectificada con fecha cuatro de julio de dos mil tres, respecto del bien sub litis. El citado Contrato de Permuta es nulo, pues es notorio que ha existido una concertación previa entre los contratantes para efectuar un acto simulado (simulación absoluta); el acuerdo concertado simulado está en el hecho de entregar un bien (el bien sub litis) destinado para fines educacionales (funcionamiento del Conservatorio de Música de Trujillo), para solucionar la expropiación; esto es, dar como parte de pago del justiprecio a los ex propietarios del terreno expropiado, cuando dicho pago debió ser cancelado con el pago a efectuar o efectuado por los adjudicatarios favorecidos integrantes del Asentamiento Humano Bocanegra “Sector Fraternidad”, tal como lo dispone la Ley número 25332, mas no con el bien sub litis. Siendo así, la voluntad real entre las partes ha sido efectuar una dación en pago, con un Bien de Dominio Público (voluntad real y no manifiesta), aparentar una permuta (voluntad falsa); esto es, que lo real se trata de un pago por el justiprecio que conllevó a la expropiación. Más aún, la simulación absoluta está dada en el hecho que la expropiación del terreno se produjo en el año mil novecientos noventa y uno; es decir, desde tal fecha la propiedad ya pertenecía a la Municipalidad del Callao; sin embargo, mediante el contrato se aparenta que recién se produce la transferencia mediante la aparente permuta. El representante de la Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, conocía perfectamente las irregularidades; prueba de ello es que, tanto en la celebración del contrato de donación, así como en el contrato de permuta, ha participado el mismo abogado Edwin Flores Torrejón.

**SEGUNDO.-** Tramitada la demanda según su naturaleza, el juez de la causa, mediante sentencia de fojas mil seiscientos cincuenta y cuatro, de fecha trece de enero de dos mil doce, declara infundada la demanda sobre Nulidad de Acto Jurídico, respecto de los Actos Jurídicos de transferencia patrimonial (donación); así como, la nulidad del Acto Jurídico de permuta; asimismo, improcedente en el extremo que solicita se ordene la anulación o cancelación del Asiento Registral número E00001 de la Partida Electrónica número 11015891 del Registro de la Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo. Como fundamentos de su decisión sostiene que si bien mediante sentencia en el Expediente número 520-2003 se declaró inaplicable, entre otras, la Resolución número 128-2002/SBN-GO-JAR, que desafectó el inmueble sub litis, mediante Resolución número 069-2002/SBN-GO-JAD, la Jefatura de Adquisiciones y Recuperaciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, desafectó administrativamente el inmueble sub litis, resolución que mantiene plena validez por no haber sido declarada judicialmente su inaplicabilidad, con lo que perdió su condición de Bien de Dominio Público; por lo tanto, el objeto del acto jurídico cuya nulidad se demanda es jurídicamente posible. Dados los argumentos esbozados en la demanda, no se ha configurado simulación absoluta en el acto jurídico y documento que contiene la donación otorgada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, a favor de la Municipalidad Provincial del Callao. De autos no existe medio probatorio adicional que permita, por lo menos, inferir que no existió la voluntad interna real de los ahora demandados de realizar el acto jurídico cuya nulidad se plantea. El título II de la Sección Segunda del Libro VII del Código Civil, que regula el contrato de permuta, no establece formalidad que deba ser cumplida, bajo

sanción de nulidad, por lo que el mismo no es nulo por inobservancia de forma prescrita bajo sanción de nulidad. Respecto a que se ha transgredido el Principio de Jerarquía de las Normas; la Resolución número 128-2002/SBN-GO-JAR, no ha derogado a la Resolución Suprema número 103-73-VI-DB; simplemente ha desafectado lo que ella afectó, en atención al artículo 3.3.5 de la Directiva número 005-2002/SBN. Dado que en el momento en que se emite la sentencia en el Proceso de Acción de Amparo, el bien había sido transferido en dos oportunidades a personas jurídicas que no habían sido emplazadas en el proceso, los efectos de la referida resolución no les alcanza. No existe medio probatorio alguno que permita inferir que la codemandada Empresa Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, hubiera tenido conocimiento del Expediente número 520-2003, seguido ante el Tercer Juzgado Civil, porque no era parte; asimismo, no pudo tener conocimiento de la sentencia de fecha veinticinco de agosto de dos mil tres, porque cuando se realizó el acto jurídico de permuta, la misma no había sido emitida, lo que permite concluir que actuó con buena fe cuando adquirió el inmueble.

**TERCERO.-** Apelada la mencionada sentencia, la Sala Revisora, mediante sentencia de fojas dos mil ciento noventa y cinco, de fecha uno de diciembre de dos mil catorce, la confirma. Como sustento de su decisión manifiesta lo siguiente: Respecto a la pretensión principal de Nulidad de Acto Jurídico de Contrato de Donación de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dos, la imposibilidad física del objeto se encuentra referida a la imposibilidad de una realización fáctica, lo que no ocurre en el caso de autos, puesto que el bien inmueble consistente en el terreno sub litis, tiene existencia. La imposibilidad jurídica del objeto significa que la realización de éste no es posible de acuerdo al marco jurídico, lo que tampoco sucede en el caso de autos, ya que el acto jurídico de donación cuestionado por la recurrente, tiene como objeto un bien físico y regulado por la ley (artículo 1621 y siguientes del Código Civil). Si bien el inmueble tuvo como destino afectar en uso el terreno sub litis a favor de la recurrente por Resolución Suprema número 103-73-VI-DB, para la Construcción del Conservatorio Regional de Música (teniendo en cuenta que las Resoluciones número 128-2002/SBN-GO-JAR, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 002-2003/SBN-GO, fueron declaradas inaplicables mediante sentencia expedida en el Proceso de Amparo); también lo es que, en atención al artículo 15 del Decreto Supremo número 154-2001-EF, de fecha seis de noviembre de dos mil dos, se declaró la desafectación administrativa del inmueble sub judice, a fin de que se incorpore al dominio privado del Estado para la transferencia a la Municipalidad Provincial del Callao, acorde a lo previsto en el artículo 17 del Decreto Supremo citado; conforme es de verse de la Resolución número 069-2002/SBN-GO-JAD, expedida por la Jefatura de Adjudicaciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en atención a lo dispuesto por el literal b) y l) del artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. El contrato cuestionado se encuentra acorde a la voluntad pactada por las partes, pues de lo establecido en la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, se trasluce que el inmueble sub judice estaba destinado a la transferencia patrimonial a favor de la Municipalidad Provincial del Callao, resultando imposible advertir simulación alguna; tanto más, si no existe prueba fehaciente de la causa alegada; por el contrario, de la revisión y lectura del acto jurídico en cuestión, así como de la Resolución número 069-2002/SBN-GO-JAD, se llega a constatar el fin de la donación, conforme se ha establecido en la cláusula tercera a sexta. El acto jurídico ha sido celebrado acorde a las normas que regulan la donación, así como al Decreto Supremo número 154-2001-EF, ya que la transferencia del bien sub judice tuvo como sustento legal lo dispuesto en los

artículos 15 y 17 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, expidiéndose por tal motivo, la Resolución Superintendencia Nacional de Bienes Estatales 069-2002-SBN-GO-JAD (a fojas doscientos treinta y dos), la cual no ha sido cuestionada ni se ha alegado vicio o defecto alguno que conlleve su nulidad; por el contrario, se aprecia que esta resolución ha sido expedida con suficiente sustento legal, conforme es de verse de su contenido, lo que permite establecer que la demandada sí tuvo autorización; más aún, si en el ejercicio de sus facultades desafectó administrativamente el inmueble materia de litis, siendo menester indicar que si bien la resolución judicial de fecha veinticinco de agosto de dos mil tres (fojas diecisiete), se declaró inaplicables las Resoluciones número 128-2002/SBN-GO-JAR, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 002-2003/SBN-GO, también lo es que dicho mandato no extiende sus efectos a la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, manteniendo plena validez. En cuanto a la pretensión de Nulidad del Acto Jurídico de Permuta otorgado por la Municipalidad Provincial del Callao y la Empresa Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, con la intervención de la Empresa Constructora Inmobiliaria Chacarilla Sociedad Anónima, contenida en la Escritura Pública de fecha trece de enero de dos mil tres, y aclarada con fecha cuatro de julio de dos mil tres, el objeto de este acto jurídico resulta ser el inmueble ubicado con frente a la Avenida América Sur, en la Manzana A, de la Urbanización Santa María de la ciudad de Trujillo, el mismo que tiene no sólo una realización, sino también existencia; esto es, que dentro del plano de la realidad física, las reglas negociables como en la permuta pueden ser ejecutadas; del mismo modo, en cuanto a la imposibilidad jurídica del objeto alegada por la recurrente, se advierte que la realización de éste sí es posible y acorde al marco jurídico, conforme es lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil. Sobre la simulación absoluta, supuestamente advertida en el acto jurídico contenido en la Escrito Público de fecha trece de enero de dos mil tres, aclarada y rectificada con fecha cuatro de julio de dos mil tres, no se configuran los supuestos de esta causal, toda vez que de su contenido se aprecia la voluntad de transferir bienes para dar solución a las controversias judiciales que tuvo la Municipalidad Provincial del Callao; pues de acuerdo a lo expresado por las partes, el contrato cumple con lo previsto en el artículo 1602 del Código Civil, los fines u objetivos por los cuales se celebró el acto jurídico no perjudican la transferencia, como tampoco hace entrever una ausencia de voluntad real. La causal respecto a que el acto jurídico no reviste la forma prescrita bajo sanción de nulidad, también debe ser desestimada; ya que el inmueble al pasar al dominio privado conforme a la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, pudo ser objeto de transferencia, y por ello la Municipalidad Provincial del Callao pudo contratar el inmueble a través de la permuta sub iudice. La causal del artículo V del Título Preliminar del Código Civil, también debe ser desestimada, pues no se ha demostrado contravención alguna. Los efectos del proceso de amparo no logran determinar la ineficacia y menos ha impedido la ejecución de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, el objeto del amparo se concentra en obtener tutela del derecho vulnerado y disponer la restitución de las cosas al estado anterior, tal y conforme se ha ordenado al declarar inaplicables las Resoluciones número 128-2002/SBN-GO-JAR, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 002-2003/SBN-GO; es decir, que el efecto de la sentencia constitucional no conlleva a estudiar ni cuestionar la validez de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, a través de la cual se ordenó desafectar el bien. La parte demandante no ha cumplido con presentar documento alguno o instrumental alguna respecto a la ejecución de la sentencia expedida en el Proceso de Amparo que haya implicado algún alcance o incidencia en la resolución mencionada. Los actos jurídicos materia de nulidad

fueron celebrados e inscritos con anterioridad a la expedición de la sentencia de amparo; asimismo, se aprecia que las transferencias sub judice se efectuaron con posterioridad a la expedición de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, de fecha seis de setiembre de dos mil dos. Del mismo modo, se observa que antes de las transferencias e inscripciones en los Registros Públicos, en la Partida Electrónica número 11015891, correspondiente al inmueble sub litis, se encontraba registrada la titularidad del dominio y propiedad a favor del Estado.-

**CUARTO.-** Conforme se ha anotado precedentemente, el recurso de casación ha sido declarado procedente por las causales de infracción normativa de derecho procesal e infracción normativa de derecho material; debiendo absolverse, en principio, las denuncias de carácter procesal, de modo que si se declara fundado el recurso por esta causal, deberá verificarse el reenvío, careciendo de objeto el pronunciamiento respecto a la causal sustantiva.

**QUINTO.-** En tal sentido, absolviendo la denuncia contenida en el apartado A); cabe manifestar que lo sostenido por la entidad recurrente no tiene asidero, por cuanto la sentencia de vista recurrida sí cumplió con los lineamientos que dictara esta Sala Suprema en la resolución que obra a fojas dos mil ciento diez y siguiente del presente expediente. En tal sentido, la Sala Superior se pronunció en su sentencia de vista (ahora recurrida) respecto a los dos aspectos a los que alude la recurrente en este extremo: a) Si bien es cierto, en la resolución judicial de fecha veinticinco de agosto de dos mil tres (sentencia del Proceso de Amparo), se declaró inaplicables las Resoluciones número 128-2002/SBN-GO-JAR, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 002-2003/SBN-GO, también lo es que dicho mandato no extiende sus efectos a la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, manteniendo plena validez. Ésta declaró la desafectación administrativa del inmueble sub judice, a fin de que se incorpore al dominio privado del Estado para la transferencia a la Municipalidad Provincial del Callao, en atención a los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo número 154-2001-EF. Es decir, los efectos del Proceso de Amparo no logran determinar la ineficacia; y, menos, impiden la ejecución de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, pues el objeto del amparo se concentró en obtener tutela del derecho vulnerado y disponer la restitución de las cosas al estado anterior, tal y conforme se ha ordenado al declarar inaplicables las Resoluciones número 128-2002/SBN-GO-JAR, número 157-2002/SBN-GO-JAR y número 002-2003/SBN-GO; por consiguiente, el efecto de la sentencia constitucional no conlleva a cuestionar la validez de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD; y, b) Los actos jurídicos materia de nulidad fueron celebrados e inscritos con anterioridad a la expedición de la sentencia de amparo; asimismo, se aprecia que las transferencias sub judice, se efectuaron con posterioridad a la expedición de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, de fecha seis de setiembre de dos mil dos. Del mismo modo, se observa que antes de las transferencias e inscripciones en los Registros Públicos, en la Partida Electrónica número 11015891, correspondiente al inmueble sub litis, se encontraba registrada la titularidad del dominio y propiedad a favor del Estado. Por consiguiente, no existe la vulneración del artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debiendo desestimarse este primer extremo del recurso de casación.

**SEXTO.-** En cuanto a la denuncia contenida en el apartado B); este extremo también debe desestimarse, pues el artículo 15 del Decreto Supremo número 154-2001-EF (cuerpo normativo en el cual sustenta la recurrente esta denuncia), establecía que los predios

provenientes de aportes reglamentarios que tengan atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad, intangibilidad, reserva o características similares, podrán excepcionalmente, incorporarse al dominio privado del Estado, previo procedimiento de desafectación ante la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. En tal sentido, carece de sustento jurídico lo alegado por la recurrente en cuanto sostiene que el bien sub litis no podía venderse por ser de dominio público, pues el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado por el Decreto Supremo número 154-2001-EF, sí establecía tal posibilidad; habiendo la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales cumplido estrictamente con efectuar el procedimiento a que alude el citado artículo 15, lo que dio como resultado la dación de la referida Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD.

**SÉTIMO.-** La denuncia contenida en el apartado C), también debe desestimarse; por cuanto ya se ha establecido en el considerando precedente que, por mandato del artículo 15 del Decreto Supremo número 154-2001-EF Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, establecía que los predios provenientes de aportes reglamentarios que tengan atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad, intangibilidad, reserva o características similares, podían excepcionalmente, incorporarse al dominio privado del Estado, previo procedimiento de desafectación.

**OCTAVO.-** En cuanto a la denuncia contenida en el apartado D), la alegación del recurrente se basa en un supuesto equivocado; es decir, que el ad quem habría aplicado al caso la norma del artículo 2014 del Código Civil. No obstante, cabe indicar que en la recurrida, el ad quem estableció que la adquisición de Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada, resulta acorde a una debida diligencia, por cuanto los actos jurídicos materia de nulidad fueron celebrados e inscritos con anterioridad a la expedición de la sentencia de amparo; asimismo, por cuanto las transferencias sub judice se efectuaron con posterioridad a la expedición de la Resolución número 069-2002-SBN-GO-JAD, de fecha seis de septiembre de dos mil dos.

Por las consideraciones expuestas, no se configuran las causales de infracción normativa de carácter procesal y material, por lo que no procede amparar el presente recurso de casación, por lo que de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por el Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo, a fojas dos mil doscientos veintisiete; por consiguiente, **NO CASARON** la sentencia de vista de fojas dos mil ciento noventa y cinco, de fecha uno de diciembre de dos mil catorce, emitida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima; que confirma la sentencia apelada contenida en la resolución número setenta y nueve, que obra a fojas mil seiscientos cincuenta y cuatro, de fecha trece de enero de dos mil doce, que declara infundada la demanda sobre nulidad de acto jurídico respecto de los actos jurídicos de donación y permuta, e improcedente la anulación y cancelación del Asiento Registral número E00001 de la Partida Electrónica número 11015891 del Registro de Propiedad Inmueble de la Zona Registral V – Sede Trujillo, con costas y costos, corregida por resolución número ochenta de fecha trece de marzo de dos mil doce; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por el Conservatorio Regional de Música “Carlos Valderrama” de Trujillo

contra la Inmobiliaria Acamu Sociedad Anónima Cerrada y otros sobre Nulidad de Acto Jurídico; y los devolvieron. Ponente Señor Miranda Molina, Juez Supremo.-

**S.S.**

**MENDOZA RAMÍREZ**

**ROMERO DÍAZ**

**CABELLO MATAMALA**

**MIRANDA MOLINA**

**YAYA ZUMAETA**



## 21. ADQUISICIÓN POR PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO

*SUMILLA: "Para efectos de la pretensión de prescripción adquisitiva de dominio, la posesión continua, pacífica y pública debe ser ejercida como propietario."*

**CAS. N° 2454-2012**

**PIURA**

**Prescripción Adquisitiva de Dominio**

Lima, veintitrés de abril de dos mil trece.-

**LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA;** vista la causa número dos mil cuatrocientos cincuenta y cuatro guión dos mil doce en esta sede, en Audiencia Pública de la data, con informe oral y emitida la votación correspondiente conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, expide la siguiente sentencia:

### **1.- MATERIA DEL RECURSO:**

Que, se trata del recurso de casación interpuesto por Fernando Iván Zuazo Benza, el catorce de junio de dos mil doce (fojas 782), contra la sentencia de segunda instancia, contenida en la resolución número treinta y nueve (fojas 736), del veintiuno de mayo de dos mil once, que revocó la sentencia apelada, contenida en la resolución número veinticinco (fojas 594), del veintisiete de julio de dos mil once, que declaró fundada la demanda de prescripción adquisitiva de dominio; reformándola declara infundada la demanda interpuesta por Fernando Iván Zuazo Benza contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales sobre prescripción adquisitiva de dominio.

### **2.- CAUSALES POR LAS QUE SE DECLARÓ PROCEDENTE EL RECURSO DE CASACIÓN:**

Que, esta Suprema Sala mediante resolución de fecha veinticinco de julio de dos mil doce (fojas 57 del cuaderno de casación), declaró procedente el recurso de casación por la primera y segunda causal, dispuesta por el artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley número 29364, en la cual se comprendió infracción normativa de los artículos: a) 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú y I del Título Preliminar del Código Procesal Civil; b) 50, inciso 6, 122, inciso 3, y 197 del Código Procesal Civil; y, c) 950 del Código Civil y el apartamiento inmotivado del precedente judicial contenido en el Segundo Pleno Casatorio Civil, Casación número 2229- 2008-Lambayeque..

### **3.- ANTECEDENTES:**

Que, para analizar esta causa civil y verificar si se ha incurrido o no, en la infracción normativa reseñada en el párrafo que antecede, es necesario realizar las siguientes precisiones fácticas sobre este proceso, ya que sin hechos no se puede aplicar el derecho, para cuyo efecto se puntualiza un resumen de la controversia suscitada, materia del presente recurso:

3.1. Que, Fernando Iván Zuazo Benza, a través de su escrito que presentó y subsanó el once de noviembre de dos mil nueve y veintitrés de diciembre del mismo año (fojas 296 y 322, respectivamente), demanda contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN,

para que como pretensión principal se le declare propietario, vía prescripción adquisitiva de dominio, del predio ubicado entre los kilómetros mil doscientos once (signo más) quinientos y mil doscientos doce (signo más) cero, cero, cero guión lado izquierdo de la carretera Panamericana antigua, del distrito de los Órganos, provincia de Talara, departamento de Piura; y, como pretensión accesorio, solicita se ordene al Registro de Predios de Piura inscriba el predio a su favor, cancelando las partidas que se opongan. Para cuyo efecto alega los siguientes fundamentos: A) Que, adquirió de Miguel Mantilla Wildemann el mencionado predio mediante contratos de compraventa del tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco y dos de julio de mil novecientos noventa y ocho, por lo cuales compró dos lotes de terreno de quinientos metros cuadrados cada uno; aduce que contra el nombrado transferente siguió un proceso de prueba anticipada, respecto a la venta del predio mencionado, el mismo que concluyó con la absolución positiva de las preguntas del pliego formulado. B) Señala que la finalidad de la adquisición del inmueble aludido fue para la construcción de un hospedaje turístico; para lo cual cerco su propiedad en el año mil novecientos noventa y ocho, lo cual acredita con la inspección ocular que se realizó el seis de julio del mismo año, por el Juez de Paz del distrito de los Órganos. C) Que, inició la construcción de su alojamiento para turistas y la concluyó en el año dos mil cuatro, lo cual acredita con la Resolución de Alcandía número 047-2005-MDLO/A. D) Precisa, que el ejercicio de su posesión desde mil novecientos noventa y ocho ha sido de pleno conocimiento de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, conforme al Informe Legal número 001-2004-/GRP-OBR, expedida por la Oficina de Bienes Regionales del Gobierno Regional de Piura, el treinta de noviembre de dos mil cuatro, donde se reconoce su posesión desde la fecha indicada; por lo que tiene la posesión de manera continua, pública, pacífica y en calidad de propietario que supera los once años. E) Refiere que en el año dos mil cuatro presentó al Gobierno Regional la memoria descriptiva y planos de su predio y de las edificaciones que existía para regularizar su situación jurídica.

3.2. Que, la demandada Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, mediante escrito ingresado con fecha seis de abril de dos mil diez (fojas 446), contestó la demanda, en la que: 1) Niega y contradice la demanda en todos sus extremos. 2) Alega que el predio sub litis se encuentra dentro de un terreno de propiedad del Estado, denominado área remanente de la ex hacienda Los Lobitos, inscrito en la partida electrónica número 11009758 del Registro de Predios de Sullana, por lo que constituye el mencionado predio un bien estatal. 3) Aduce que el predio matriz comprende áreas de playas de dominio restringido con acceso al mar. 4) Precisa que se pretende usucapir un área de dominio restringido según la Ley número 26856, siendo por ello inalienable e imprescriptible conforme al artículo 73 de la Constitución Política del Perú. 5) Señala que al demandante le sigue un proceso de reivindicación, ante el Cuadragésimo cuarto Juez Civil de Lima, expediente número 7398-2009; y, además le requirió la entrega del inmueble mediante oficios.

3.3. Que, mediante resolución número diez, del once de mayo de dos mil diez (fojas 474), se declaró saneado el proceso por existir una relación jurídico procesal válida entre las partes y se fijó como puntos controvertidos: A) Determinar si el demandante ha tenido de manera pública, pacífica y continua su posesión del inmueble materia sub litis por más de diez años. B) Determinar si resulta procedente se ordene la inscripción del predio materia de sub litis en el Registro de Predio de Piura, cancelando las partidas que se opongan a ello.

3.4. Que, la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución número veinticinco (fojas 594) del veintisiete de julio de dos mil once, declaró fundada la demanda, en

consecuencia Fernando Iván Zuazo Benza adquirió por prescripción adquisitiva de dominio el inmueble sub litis. Pues el Juez, consideró: 1) Que, con la memoria descriptiva, la inspección judicial de fecha seis de julio de mil novecientos noventa y ocho, los contratos, el pago de los autoavaluos desde el año mil novecientos noventa y ocho, y las declaraciones testimoniales, de las que verificó que el demandante tiene una posesión continua del inmueble sub litis desde mil novecientos noventa y cinco. 2) Que, la demanda de reivindicación (fojas 371) fue interpuesta el cuatro de marzo de dos mil nueve, pero por los medios de prueba que datan actos prescriptorios desde el año de mil novecientos noventa y cinco; el plazo de diez años previsto en la norma para la prescripción larga ha sobrepasado a la fecha de interposición de la acción judicial de reivindicación; en igual sentido los oficios números 3612-2007/SBN-GO-JAR y 112-2009/SBN (fojas 369 y 370, respectivamente) también son de fecha posterior a la de prescripción; por lo que se ha acreditado que la posesión pacífica del bien materia de litis. 3) Sobre la posesión pública, señaló que el demandante usufructuó el inmueble y también realizó diversos trámites ante entidades públicas como la Municipalidad del Distrito de Los Órganos, encontrándose inscrito en el registro de contribuyentes (fojas 43 y 44); con el informe técnico legal número 001-2004/GRP-OBR, que reconoce la posesión del demandante y además expresa que su ubicación guarda las distancias que prevé la Ley número 26856 (fojas 49). 4) Conforme al informe pericial (fojas 519) el área en mención se encuentra a ciento un metros lineales desde la línea de más alta marea, esto es, fuera de los cincuenta metros, que señala la Ley 26586, como playas de uso público, inalienables e imprescriptibles, pero dentro de los doscientos metros que la misma norma señala como área de dominio restringido. 5) La adquisición del inmueble sub litis fue en el año mil novecientos noventa y cinco, esto es, antes de la vigencia de la Ley número 26856 - Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables, e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.

3.5. Que, la demandada Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, interpuso recurso de apelación (fojas 609) contra la sentencia de primera instancia y alega: A) Que, el inmueble sub litis es un bien de dominio público, es decir, constituye propiedad estatal y zona de dominio restringido, por ende no cabe usucapión de un bien de dominio público, que goza de las características de la inalienabilidad e imprescriptibilidad. B) Que, la posesión pacífica del demandante, fue interrumpida por la demanda de reivindicación seguida en contra de éste; siendo el caso que la demanda de prescripción adquisitiva de dominio fue interpuesta con posterioridad a su demanda de acción reivindicatoria. C) Que, no existen elementos probatorios que determinen fehacientemente que el demandante adquirió la posesión anterior al año dos mil cuatro, por ende, no resultaría aplicable dicho argumento, más aún cuando la Institución, previo a la acción judicial, realizó el requerimiento judicial a través de los oficios que obran en la contestación de demanda; además, señala, que resulta coincidente que el demandante inicie el reconocimiento de su supuesto derecho cuando ya existían requerimientos administrativos o informes sobre las inspecciones oculares sobre el área.

3.6. Que, la sentencia de segunda instancia, contenida en la resolución número treinta y nueve (fojas 736), del veintiuno de mayo de dos mil doce, revocó la sentencia apelada, contenida en la resolución número veinticinco (fojas 594), del veintisiete de julio de dos mil once, que declaró fundada la demanda de prescripción adquisitiva de dominio; reformándola declaró infundada la referida demanda interpuesta por Fernando Iván Zuazo Benza contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, sobre prescripción adquisitiva de dominio. Pues los Jueces Superiores, evaluaron que el demandante pretende la prescripción

adquisitiva de dominio del inmueble materia de litis; sin embargo, este último forma parte de un bien mayor inscrito a nombre de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SNB, según el informe técnico legal número 001-2004/GRP-OBR (fojas 49 a 52), con lo que se acredita que el demandante a poseído, pero no como si fuera propietario, pues reconoce estar en posesión de un bien que le pertenece a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, en consecuencia el demandante no cumple con el requisito legal del animus domini del artículo 950 del Código Civil, siendo que el demandante no ha poseído como propietario, lo cual se corrobora con el informe técnico número 001-2004/GRP-OBR (fojas 49 a 52), del treinta de noviembre de dos mil cuatro, así como el oficio número 3612-2007/SBN-GO-JAR del veinte de abril de dos mil siete (fojas 369), con lo que se prueba que el demandante no ha poseído el bien como propietario.

#### **4.- CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que, al momento de calificar el recurso de casación se ha declarado la procedencia por la causal de infracción normativa por vicios in iudicando e in procedendo como fundamentación de las denuncias y, ahora, al atender sus efectos, es menester realizar, previamente, el estudio y análisis de la primera causal (de acuerdo al orden mencionado en el auto calificadorio del recurso interpuesto), dado los alcances de la decisión, pues en caso de ampararse la misma, esto es, si se declara fundada la Casación por la referida causal, deberán reenviarse el proceso a la instancia de origen para que proceda conforme a lo resuelto, dejando sin objeto pronunciarse respecto a la causal de infracción normativa de normas materiales.

**SEGUNDO.-** Que, existe infracción normativa cuando la resolución impugnada padece de anomalía, exceso, error o vicio de derecho en el razonamiento judicial decisorio, en el que incurrió el juzgador, perjudicial para la resolución de la controversia y nocivo para el sistema jurídico, que se debe subsanar mediante las funciones del recurso de casación.

**TERCERO.-** Que, respecto a la procedencia del recurso de casación por la causal contenidas en los literales a) y b), en la cual se comprendió: infracción normativa de los artículos 139, incisos 3, de la Constitución Política del Perú y I del Título Preliminar del Código Procesal Civil, porque alega que la Sala Superior no efectuó una debida valoración de los medios probatorios, además señala que la sentencia de vista no se encuentra debidamente motivada; e, infracción normativa de los artículos 50, inciso 6, 122, inciso 3, y 197 del Código Procesal Civil, pues aduce que el Tribunal de Apelaciones no se pronunció sobre las pruebas que a su criterio acreditaban que su posesión fue realizada de modo continuo, público, pacífico y como propietario; además no se pronunció sobre la declaración jurada efectuada por John Gutiérrez Paredes. Se precisa, que en aplicación del principio de concentración y dirección procesal, al tratarse, ambas denuncias, sobre el debido proceso que, específicamente, se refiere a la motivación de las resoluciones judiciales y debida valoración de los medios probatorios, se emitirá un pronunciamiento en conjunto.

**CUARTO.-** Que, al subsumir la denuncia precedente, se debe tener presente que ésta posibilita por su carácter procesal precisar que el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia recaída en el expediente número 00728-2008-HC, del trece de octubre de dos mil ocho, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el

veintitrés de octubre del mismo año, que: “(...) Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es sólo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque sólo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.”; en igual sentido en el expediente número 01412-2007- PA/TC que: “(...) 8. Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante y sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. (...)”.

**QUINTO.-** Que, la motivación de las resoluciones judiciales y la valoración de los medios probatorios constituyen elementos del debido proceso y, además, se han considerado como principios y derechos de la función jurisdiccional, consagrados en los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, norma constitucional que ha sido recogida en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el inciso 6 del artículo 50 e incisos 3 y 4 del artículo 122 del Código Procesal Civil; y, cuya contravención origina la nulidad de la resolución, conforme lo disponen las dos últimas normas procesales señaladas.

**SEXTO.-** Que, asimismo, la motivación de las resoluciones cumple esencialmente dos funciones: endoprocesal y extraprocesal. La primera, tiene lugar al interior del proceso, respecto de las partes, terceros legitimados y de los propios órganos jurisdiccionales, y comprende las siguientes precisiones: I) Tiene por función específica convencer y persuadir a las partes de la razonabilidad de los argumentos y la justicia de la decisión adoptada, tratando de eliminar la sensación que pudieran tener las partes sobre la presunta arbitrariedad o irracionalidad de la decisión judicial; II) permite la viabilidad y efectividad de los recursos impugnatorios, haciendo posible su análisis crítico y expresión de errores de hecho y de derecho, así como agravios, vía apelación o casación; y, III) permite el control del órgano jurisdiccional superior, quien deberá establecer si se han cumplido las normas imperativas que garantizan el derecho a un debido proceso, y particularmente, con el deber constitucional de la motivación adecuada y suficiente, verificando la razonabilidad de los argumentos fácticos y jurídicos que sustentan su decisión. La segunda función -extraprocesal-, tiene lugar en el ámbito externo del proceso y está dirigida al control del comportamiento funcional de los órganos jurisdiccionales, y se expresa de las siguientes formas: 1) Haciendo accesible el control de la opinión pública sobre la función jurisdiccional, a través del principio de publicidad de los procesos, conforme al postulado contenido en el inciso 20, del artículo 139, de la Constitución Política del Perú, el cual prescribe que toda persona tiene derecho a formular análisis y críticas a las resoluciones y sentencias judiciales con las limitaciones de Ley; y, 2) expresa la vinculación del Juez independiente a la Constitución y a la Ley, derivándose responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal por el ejercicio irregular o arbitrario de su función.

**SÉTIMO.-** Que, al ingresar específicamente a las denuncias del recurso de casación respecto a los literales a) y b), concernientes a vicio in procedendo, vertidas por el casacionista, se



verifica que carecen de base real, por cuanto en la sentencia de vista (resumida en el párrafo 3.6 de los Antecedentes de la presente Ejecutoria) no se verifica la concurrencia de vicios insubsanables que afecten el debido proceso, en tanto, la recurrida contiene una motivación precisa y sustentada en base a los hechos materia de probanza fijados en los puntos controvertidos (fojas 474), toda vez que se absolvió las posiciones y contraposiciones asumidas por las partes de la litis durante el desarrollo del proceso, en el que los Jueces utilizaron su apreciación razonada, en cumplimiento de la garantía constitucional contenida en los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. En tal sentido, se verifica que la decisión -resolutiva- adoptada en la sentencia de mérito, si cumple con garantizar el derecho al debido proceso, puesto que contiene una motivación adecuada, coherente y suficiente (incluso contiene argumentos de autoridad al haber citado la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente número 6312-2007-AA, véase fundamento jurídico sexto de la sentencia de revisión), también, es una decisión que se sustenta en la evaluación, valoración conjunta y razonada de los medios probatorios (informe técnico legal número 001-2004/GRP-OBR (fojas 49), oficio 3612-2007/SBN-GO-JAR (fojas 369), entre otros), aportados por las partes al proceso, señala de forma precisa las normas aplicables, para determinar la decisión recaída sobre el petitorio, es decir, ofrece una justificación fáctica y jurídica de la decisión, que ha resuelto la controversia, y permitió que el derecho actúe en defensa de la justicia; por lo que no se ha incurrido en infracción de las normas alegadas que afecten la tramitación del proceso y/o los actos procesales que lo componen.

**OCTAVO.-** Que, en suma, la causal de infracción normativa del debido proceso no ha prosperado de acuerdo a las razones precedentemente expuestas, por lo que debe ser desestimada; debiéndose pasar al análisis de la siguiente infracción normativa que sustenta el recurso de casación.

**NOVENO.-** Que, en cuanto a la procedencia del recurso de casación por la causal contenida en el literal c), infracción normativa por interpretación errónea del artículo 950 del Código Civil y el apartamiento inmotivado del precedente judicial contenido en el Segundo Pleno Casatorio Civil, Casación número 2229-2008-Lambayeque, pues la Sala Superior no cumplió con uno de los requisitos establecidos en el dispositivo legal, al considerar que su posesión no fue realizada como propietario; al respecto, el recurrente señala que el razonamiento aludido carece de fundamento porque acreditó que su posesión fue como propietario debido a que construyó en el inmueble materia de litis un hospedaje turístico; además, presentó documentos donde diversas autoridades públicas reconocen que poseyó como propietario y, por otro lado, no tuvo en cuenta los lineamientos establecidos en la Sentencia dictada por el Segundo Pleno Casatorio Civil, en el expediente número 2229-2008-Lambayeque.

**DÉCIMO.-** Que, resulta necesario hacer algunas precisiones en torno a la institución de la Prescripción Adquisitiva de Dominio normado en el artículo 950 del Código Civil. Así tenemos que conforme a la definición establecida por la Corte Suprema mediante el (segundo) Pleno Casatorio Civil, Casación 2229-2008-Lambayeque, fundamento jurídico cuarenta y tres (publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el veintidós de agosto del dos mil nueve), que trató precisamente sobre el tema de Prescripción Adquisitiva de Dominio, expresó lo siguiente: “(...) la usucapión viene a ser el instituto por el cual el poseedor adquiere el derecho real que



corresponde a su relación con la cosa (propiedad, usufructo), por la continuación de la posesión durante todo el tiempo fijado por ley. Sirve además, a la seguridad jurídica del derecho y sin ella nadie estaría cubierto de pretensiones sin fundamento o extinguidas de antiguo, lo que exige que se ponga un límite a las pretensiones jurídicas envejecidas. Nuestro ordenamiento civil señala que la adquisición de la propiedad por prescripción de un inmueble se logra mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años (denominada usucapión extraordinaria), en tanto que, si media justo título y buena fe dicho lapso de tiempo se reduce a cinco años (denominada usucapión ordinaria)".

**DÉCIMO PRIMERO.-** Que, es decir, para dar origen al derecho de la Prescripción Adquisitiva de Dominio, se requiere elementos como: a) la continuidad de la posesión; b) la posesión pacífica; c) la posesión pública; y, d) como propietario; de las cuales la instancia de mérito, ha declarado, que en el caso materia de litis no se acredita, un requisito, esto es, que la posesión que ejerce el recurrente se conduzca "como propietario"; por lo que se deberá proceder a analizar este último requisito, en función a la infracción normativa por interpretación errónea.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Que, en cuanto a las clases de posesión, ello se puede encontrar en los artículos 905 al 911 del Código Civil, siendo que la posesión puede ser mediata o inmediata, legítima o ilegítima, esta última se sub clasifica de buena o mala fe, y finalmente la posesión precaria.

**DÉCIMO TERCERO.-** Que, el casacionista ha denunciado infracción normativa por interpretación errónea del artículo 950 del Código Civil, al haberse determinado que no cumplió con uno de los requisitos establecidos en el referido dispositivo legal, al considerarse que su posesión no fue realizada como propietario; limitándose con ello su derecho a usucapir.

**DÉCIMO CUARTO.-** Que, cuando se habla de interpretación errónea nos referimos al hecho que el Juez, pese a haber elegido correctamente la norma legal pertinente, se ha equivocado sobre su significado, pues al darle una interpretación errada le ha proporcionado un alcance diferente al que tiene. Si bien es cierto que, en principio, toda norma jurídica es pasible de interpretación, no resulta menos cierto que tal interpretación debe encontrar sentido dentro del ordenamiento jurídico vigente y precisamente esa es una de las funciones del recurso de Casación, el de velar por la correcta interpretación y aplicación de las normas, pues existe infracción normativa cuando la resolución impugnada padece de anomalía, exceso, error o vicio de derecho en el razonamiento judicial decisorio, en el que incurrió el juzgador, perjudicial para la resolución de la controversia y nocivo para el sistema jurídico, que se debe subsanar mediante las funciones del recurso de casación.

**DÉCIMO QUINTO.-** Que, al subsumir la denuncia del literal c), se debe tener presente que el artículo 950 del Código Civil dispone: "La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe.", la Sala Superior ha considerado, conforme al artículo 950 del Código Civil que el acto de posesión, debe ser como propietario, requisito con el cual no ha cumplido el casante.

**DÉCIMO SEXTO.-** Que, por lo tanto, es evidente que la instancia revisora no ha incurrido en infracción normativa por interpretación errónea de la norma aludida, dado que de su texto y de su interpretación se puede colegir que el recurrente pretende que se le declare propietario, vía prescripción adquisitiva de dominio, del inmueble materia litis; sin embargo, el referido bien forma parte de uno de mayor extensión inscrito a nombre de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SNB, conforme al informe técnico legal número 001-2004/GRP-OBR (fojas 49 a 52), con lo que se acredita que el demandante a poseído, pero no como si fuera propietario, pues reconoce estar en posesión de un bien que le pertenece a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, que el propietario es el Estado, así como el oficio número 3612-2007/SBN-GO-JAR (fojas 369), del veinte de abril de dos mil siete, pues mediante el mencionado oficio la Oficina de Adjudicaciones y Recuperaciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales, le contestó al recurrente, que al haber tenido conocimiento que presentó un requerimiento ante el Gobierno Regional de Piura respecto a la regularización de propiedad del terreno materia de proceso (venta directa), el cual forma parte de un terreno de mayor extensión inscrito a favor del Estado en la partida electrónica número 11009758 del Registro de Predios de Sullana, requirió remita a la demandada Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en el plazo perentorio de quince días calendario, los documentos con los cuales acredite el derecho que aduce tener sobre el terreno objeto de prescripción adquisitiva de dominio; con lo que se acredita que el demandante no ha poseído el bien como propietario; en consecuencia el demandante no cumple con el requisito legal de animus domini del artículo 950 del Código Civil, ya que no basta poseer en forma continua, pacífica y pública el inmueble materia de prescripción adquisitiva de dominio, sino que es necesario que la posesión se ejerza como si fuera propietario, pero el demandante no ha poseído como propietario.

**DÉCIMO SÉTIMO.-** Que, respecto al segundo extremo o párrafo de la denuncia contenida en el literal c), respecto al apartamiento inmotivado del precedente judicial contenido en el Segundo Pleno Casatorio Civil Casación número 2229-2008-Lambayeque, pues, según el recurrente, la Sala Superior no tuvo en cuenta los lineamientos establecidos en la Sentencia dictada por el Segundo Pleno Casatorio Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. Sobre dicha invocación hecha por el recurrente, sin duda que la misma resulta impertinente a la presente litis, puesto que de la lectura de la misma se verifica que los hechos y la materia de controversia son totalmente diferentes al caso sometido a la presente casación, pues la doctrina jurisprudencial vinculante estableció que: “La correcta interpretación del artículo 950 del Código Civil debe hacerse en el sentido que nada obsta para que dos o más coposeedores homogéneos puedan usucapir, puesto que de ver amparada su pretensión devendrían en copropietarios, figura jurídica que está prevista en nuestra legislación.”; la misma que no resulta aplicable, toda vez que el presente caso no se trata de coposesión. Con lo cual se desestima la denuncia al comprobarse que no existe infracción normativa.

**DÉCIMO OCTAVO.-** Que, por los fundamentos jurídicos expuestos, se verifica que la decisión -resolutiva- adoptada mediante sentencia de mérito expedida, cumple con el derecho al debido proceso, derecho de la motivación de las resoluciones judiciales, valoración de los medios probatorios e interpretación correcta de las normas jurídicas pertinentes; por lo que los Jueces Superiores no han incurrido en las infracciones normativa denunciadas, esto es,

cumplieron con el deber de observar la garantía constitucional contenida en los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

**DÉCIMO NOVENO.-** Que, en tal contexto fáctico y jurídico, al no configurarse el motivo de la infracción normativa, el recurso de casación debe ser desestimado en todos sus extremos y procederse conforme a lo dispuesto en el artículos 397 del Código Procesal Civil.

**5.- DECISIÓN:**

Por estos fundamentos: declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por Fernando Iván Zuazo Benza (fojas 782), el catorce de junio de dos mil doce; NO CASARON la sentencia de segunda instancia, contenida en la resolución número treinta y nueve (fojas 736), del veintiuno de mayo de dos mil doce, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana; DISPUSIERON la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por Fernando Iván Zuazo Benza contra la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN sobre prescripción adquisitiva de dominio; y los devolvieron. Interviene como ponente la Juez Suprema señora Huamaní Llamas.-

SS.

**ALMENARA BRYSON  
HUAMANÍ LLAMAS  
ESTRELLA CAMA  
CALDERON CASTILLO  
CUNYA CELI**

## 22. CONCILIACIÓN

**SUMILLA:** *“Si bien como principio general para acceder a la conciliación se requiere que la pretensión se refiera a derechos disponibles; de manera más precisa para la procedencia de la conciliación, la pretensión debe ser de libre disposición de las partes; es decir, que no se presenten restricciones de ningún tipo. Es evidente que la pretensión demandada en autos, no es de libre disposición de la demandante, pues al tratarse de un bien del Estado, tiene toda una regulación especial que debe cumplirse”.*

**CAS Nº 1229-2011**

Lima, treinta y uno de enero de dos mil doce.-

**LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**, vista la causa número mil doscientos veintinueve - dos mil once; en audiencia pública el día de la fecha y producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

### **1. MATERIA DEL RECURSO:**

Es materia de autos el recurso de casación interpuesto a fojas noventa y dos por la Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales, contra la resolución de vista de fojas ochenta y siete, su fecha dieciocho de enero de dos mil once, que confirma la resolución del cuatro de junio de dos mil diez, en donde se declaró improcedente la demanda interpuesta.

### **2. FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:**

Esta Sala ha declarado procedente el recurso de casación, mediante resolución de fecha tres de agosto de dos mil once, por infracción normativa de: a) Inciso i) del artículo 7-A de la Ley Nº 26872, en donde se establecen los supuestos y materia no conciliables, indicándose en el inciso i) que en las demás pretensiones que no sean de libre disponibilidad por las partes conciliantes, precisando que los derechos disponibles son aquellos por los cuales las partes pueden renunciar, transigir, disponer y/o ceder libremente, basándose en la libre voluntad de las partes y el derecho que detentan ejercer cualquier acto de disposición sobre el mismo. Sin embargo, la discusión sobre la restitución de un bien de propiedad estatal, es un derecho no disponible de la Superintendencia recurrente, al tratarse de bienes de dominio netamente estatal, señalando que en esta clase de bienes no resulta aplicable la autonomía de la voluntad de las partes, razón por la cual, ni los Procuradores Públicos pueden disponer - en estos procesos - sobre bienes inmuebles; por tanto no se puede interpretar la norma ligeramente y señalar que los bienes del Estado son derechos disponibles, y de esta manera causar un perjuicio al derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, evitando o denegando el acceso a la justicia, y con ello la recuperación de un inmueble indebidamente ocupado por un tercero que carece de título para poseer, por lo que se ha resuelto sin tener en cuenta la excepción que prevé la norma glosada; y, b) Artículo 38 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1068, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2008-JUS, habiéndose obviado aplicar dicha norma, relativa al Consejo de Defensa Jurídica del Estado, en donde se dispone que sólo son materias conciliables para los Procuradores Públicos las que contienen montos dinerarios. Si bien con el Decreto Legislativo Nº 1070 ya no se excluye al Estado en la obligación a conciliar antes de ingresar a una acción judicial, debe tenerse en cuenta que existen limitaciones, y el dispositivo acotado sólo otorga facultades, en caso de ser del demandante o demandado, cuando se trata de obligaciones de dar suma de dinero; incluso precisa el monto por el cual se puede transigir o conciliar, y el porcentaje a aplicarse, norma que no puede aplicarse al caso de autos.

### **3. CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que, la demanda interpuesta por la Procuraduría Pública de la Superintendencia de Bienes Estatales contra la Cooperativa de Servicios Múltiples del Poder Legislativo, Espirita Bonifacio Dávila y Abelardo Zarazu Ruiz, tiene como pedido principal la reivindicación del inmueble ubicado en el Jirón Ancash número quinientos cincuenta y seis, Cercado de Lima, señalando que el Estado es propietario del referido inmueble, que el mismo fue afectado en uso al entonces Congreso de la Nación por Resolución Suprema N° 525-73-VI-DB del veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres, pero después por Resolución Suprema N° 024-2004/SBN-GO-JAR del cinco de marzo de dos mil cuatro, se aprobó la renuncia efectuada por el Congreso de la República a la afectación en uso concedida, reasumiendo el Estado la administración del predio.

**SEGUNDO.-** Que, la demanda ha sido declarada improcedente en las dos instancias, amparándose en el artículo 6 de la Ley de Conciliación - Ley N° 26872, según disposición vigente aplicable a los autos, en donde se prevé que, si la demandante, en forma previa a interponer la demanda judicial, no solicita ni concurre a la audiencia respectiva ante un Centro de Conciliación extrajudicial, al calificarse la demanda el juez la declarará improcedente por manifiesta falta de interés para obrar. Así entiende el juzgador que por las modificaciones normativas ha desaparecido el carácter facultativo de la conciliación cuando el Estado es parte, y que el hecho de ser el Estado parte en el proceso no se encuentra en ninguno de los supuestos y materias no conciliables regulados en el artículo 7-A de la Ley de Conciliación, ni en los supuestos de inexigibilidad de la conciliación extrajudicial, regulados en el artículo 8 de la Ley antes citada

**TERCERO.-** Que, para determinar si los de autos deben pasar previamente por la conciliación extrajudicial no sólo se debe analizar la norma denunciada, sino se debe ir a un análisis sistemático y concordado con los demás artículos contenidos en la Ley de Conciliación; entonces, por un lado en el inciso i) del artículo 7-A se ha establecido que no procede la conciliación en las demás pretensiones que no sean de libre disposición por las partes conciliantes; tal norma debe ser concordada con lo previsto en el artículo 7, en donde se dispone que son materia de conciliación las pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes. De la concordancia de estas dos normas se concluye que si bien como principio general para acceder a la conciliación se requiere que la pretensión se refiera a derechos disponibles; de manera más precisa para la procedencia de la conciliación, la pretensión debe ser de libre disposición de las partes; es decir, que no se presenten restricciones de ningún tipo.

**CUARTO.-** Que, conforme a las normas antes citadas, es evidente que la pretensión demandada no es de libre disposición de la demandante, pues al tratarse de un bien del Estado, incluso si está dedicado a fines comerciales (constancia de fojas veintitrés), tiene toda una regulación especial que debe cumplirse (Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales), por lo que de manera directa el Procurador Público de la demandante no tiene más facultades que para solicitar la reivindicación, sin posibilidades de negociación, en la medida en que no está autorizado para ello; esto se desprende también de lo previsto en el artículo 38 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1068 del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, Decreto Supremo N° 017-2008-JUS -, en donde se autoriza a los Procuradores Públicos para conciliar, transigir o desistirse de acciones judiciales derivadas de obligaciones de dar suma de dinero bajo determinada pautas y rangos, pero siempre con la previa resolución autoritativa del Titular de la entidad respectiva; por otro lado, cuando el Estado actúa como demandado en otros procesos cuya naturaleza no sea pecuniaria, los procuradores públicos podrán conciliar o transigir en los términos en los cuales han sido autorizados mediante las resoluciones expedidas por los Titulares de las entidades respectivas.

**QUINTO.-** Que, por tanto, el Estado a través de la Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales, no está obligado a acudir previamente a la conciliación extrajudicial; entonces, al exigírseles se ha incurrido en las infracciones normativas denunciadas, configurándose así un supuesto de nulidad procesal previsto en el primer párrafo del artículo 171 del Código Procesal Civil; la causa entonces debe ser reenviada al juez de origen para que proceda a calificar la demanda de acuerdo a ley.

#### **4. DECISION:**

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con el numeral 3 del artículo 396 del Código Procesal Civil; declararon:

a) **FUNDADO** el recurso de casación de fojas noventa y dos, interpuesto por la Procuradora de la Superintendencia de Bienes Estatales, **CASARON** la resolución impugnada; en consecuencia, **NULA** la resolución de vista de fojas ochenta y siete, su fecha dieciocho de enero de dos mil once, e **INSUBSISTENTE** la resolución apelada de fojas cuarenta y uno, su fecha cuatro de junio de dos mil diez.

b) **ORDENARON** que el Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima expida una nueva resolución, calificando nuevamente la demanda de acuerdo a ley, teniendo en cuenta lo resuelto en esta sentencia casatoria.

c) **DISPUSIERON** la publicación de esta resolución en el diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad y los devolvieron, en los seguidos por la Procuradora de la Superintendencia de Bienes Estatales con la Cooperativa de Servicios Múltiples del Poder Legislativo y otros, sobre reivindicación; intervino como ponente, el Juez Supremo señor Idrogo Delgado.-

**SS.**

**TÁVARA CÓRDOVA**  
**RODRÍGUEZ MENDOZA**  
**IDROGO DELGADO**  
**CASTAÑEDA SERRANO**  
**CALDERÓN CASTILLO**



## 23. COMPRA VENTA DE PREDIOS ESTATALES

**SUMILLA:** *La “imposibilidad jurídica” a que alude el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, debe entenderse como “ilicitud”, en tanto un acto es ilícito cuando es contrario al ordenamiento jurídico y viola normas imperativas, siendo que la norma constitucional (artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve) no permitía comercializar los bienes públicos como el bien objeto de los actos jurídicos cuestionados en el proceso. Por tanto, el acto jurídico de compra venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, por el cual se transfiere la propiedad del bien sub litis a favor del codemandado, así como los demás actos contenidos en los asientos registrales consignados en el petitorio de la demanda devienen en nulos.*

**CAS. N° 849-2014-LIMA**  
**Nulidad de Acto Jurídico**

Trece de abril de dos mil quince.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:** Vista la causa número ochocientos cuarenta y nueve – dos mil catorce, en Audiencia Pública de la fecha y producida la votación correspondiente, emite la presente sentencia.

**MATERIA DEL RECURSO:** Se trata del recurso de casación interpuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de fojas mil trescientos ochenta y dos contra la sentencia de vista de fecha quince de agosto de dos mil trece de fojas mil trescientos tres, que confirma la sentencia apelada que declara infundada la demanda.

**FUNDAMENTOS DEL RECURSO:** Esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha diez de junio de dos mil catorce de fojas setenta y cinco del presente cuadernillo, ha declarado procedente el referido recurso de casación por la causal de infracción normativa de derecho procesal y material. La recurrente ha denunciado lo siguiente: A) La infracción normativa del artículo 197 del Código Procesal Civil, señala que el juez ha vulnerado este derecho al realizar una indebida valoración de los medios probatorios; no ha efectuado la evaluación conjunta a la que se refiere el artículo 197 del Código Procesal Civil, limitándose a restarles legalidad a los documentos públicos ofrecidos en autos y requiriendo una supuesta prueba, que no es materia de la situación controvertida ni se encuentra estipulada en la ley; B) La infracción normativa del artículo 139 inciso 3 y 5 de la Constitución Política del Perú, alega que no existe una motivación adecuada y debida concerniente a la valoración de los medios de prueba, dado que no existe coherencia al restarle eficacia probatoria a los documentos, al haber sido expedidos por un órgano de la institución y luego requerir que para su formalidad debieron estar sustentados en un informe o a través de un procedimiento. No se ha sustentado cómo ha sido posible vender un terreno del Estado, cuando por la norma regularmente se efectuaba por subastas públicas; C) La indebida interpretación del artículo II-VI-3.10 del Decreto Supremo número 063-70-VI, sostiene que los aportes reglamentarios siempre se han caracterizado por su naturaleza pública, dado que por mandato legal deben prestar un servicio o uso público; los jueces superiores no han tenido en cuenta que la calidad de bien de uso público y las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad no la obtiene el bien sub litis dentro del marco de la transferencia ilegal de mil novecientos ochenta y cinco, sino cuando es cedido por el Estado, al momento de la aprobación de la

habilitación urbana, es decir, en el año mil novecientos ochenta y dos, cuando tanto la norma de aportes y la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve se encontraban vigente. El bien nació con dicha naturaleza y solo podría quitársele a través de una declaración o procedimiento administrativo; D) La indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, manifiesta que esta norma es clara cuando establece que los bienes de uso público, cuyo uso es de todos no son objeto de derechos privados. El Decreto Supremo número 063-70-VI establecía que los aportes eran bienes de uso público; por ende, al no ser objeto de derechos privados eran inalienables e imprescriptibles. Analizando la naturaleza de dominio público, se advierte que los aportes siempre tuvieron tal naturaleza, así se haya derogado la regulación civil, dado que seguía vigente la regulación administrativa y constitucional; E) La indebida interpretación del artículo 31 del Decreto Supremo número 025-78-VC, refiere que dentro de todo el sistema jurídico de la administración de los bienes del Estado la venta de éstos siempre se ha efectuado por subasta pública, en el entendido que no se trata de propiedad privada sino de patrimonio estatal que debe sujetarse a reglas normativas, al principio de legalidad y, por ende, no son de libre disponibilidad de las entidades administradoras. La norma establecía que la venta directa se realizaba por leyes especiales, es decir, por una ley expedida por el Congreso, razón por la cual el Colegiado Superior nuevamente se encuentra interpretando de manera indebida la norma citada; y F) La interpretación errónea del artículo 2014 del Código Civil, señala que la buena fe se presume y si bien es cierto constituye un tema de probanza, no puede ser aplicada respecto a un predio que tenía dentro de sus antecedentes registrales la calidad de bien dominial. Como ha señalado la Corte no solo basta la transferencia onerosa sino la ausencia de cualquier vicio que sea de conocimiento de una situación defectuosa en la transferencia, como en el caso de autos.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Previamente a la absolución del recurso de casación sub examine es necesario hacer un breve recuento de lo acontecido en el proceso. En tal sentido, se advierte que a fojas ciento cuarenta y tres, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales interpone demanda contra Jefferson Celis Belaúnde y otros, solicitando que se declare la nulidad de los actos jurídicos obrantes en los Asientos C00001, C00002, C00003, C00004, C00005 y C00006 del Rubro de Títulos de Dominio y el especificado en los Asientos D00001 y D00002 del Rubro Gravámenes y Cargas de la Partida número 44927748 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima y, accesoriamente, la cancelación de dichos asientos, al haberse realizado ventas mediante ilícitos penales en forma consecutiva respecto del predio de mil doscientos setenta y seis punto cincuenta y cinco metros cuadrados (1,276.55m<sup>2</sup>), ubicado en el Lote 5, Manzana A, Urbanización Las Colinas de Monterrico – Surco; acumulativamente, solicita el pago, en forma solidaria por parte de los demandados la suma de trescientos cincuenta y siete mil cuatrocientos treinta y cuatro dólares americanos (US\$357,434.00), por concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados al Estado. Como fundamentos de su demanda sostiene que: A) El predio materia de litis es de dominio público y, por ende, inalienable; B) Estando a la verificación y actualización de los predios de propiedad del Estado tomó conocimiento que en la Ficha número 1308039, en la cual constaba el derecho del Estado respecto al predio materia de litis, se habían sucedido una serie de inscripciones a nombre de los demandados, los que no habían realizado trámite alguno ante su dependencia, por lo que se accedió al título archivado, observándose que las inscripciones fueron realizadas bajo el mérito de documentos falsificados, ya que jamás se ha vendido o transferido el predio; C) Por Constancia número 0524-2001/SBN-GA-OTD, de fecha veintinueve de noviembre de dos mil uno, la jefa de Trámite Documentario de la Superintendencia de Bienes Nacionales da cuenta que no existe el Expediente número 221501-C, el mismo que contendría los antecedentes de la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600; D) Mediante Oficio número 380-2001-MTC/15.05.02 de fecha veintinueve de diciembre de dos mil uno, la Oficina de Trámite Documentario del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

comunicó a la Superintendencia de Bienes Nacionales que la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600 no existe, por cuanto, el código es inexistente y no corresponde a las emitidas por su institución, siendo la resolución por la cual se realiza la primera transferencia falsa; E) Por Memorándum número 315-2001/SBS-GS-OTD, de fecha cuatro de diciembre de dos mil uno, la Jefatura de Trámite Documentario de la Superintendencia de Bienes Nacionales da cuenta que luego de realizadas las verificaciones del caso, no existe antecedente alguno respecto a la transferencia del terreno del Estado a favor de Jefferson Celis Belaúnde; F) Las escrituras públicas a que se hace referencia en los asientos materia de nulidad devienen en nulas debido a que el objeto materia de transferencia es jurídicamente imposible al constituir un bien de dominio público; G) Se ha procedido a formular denuncia penal por el delito contra el patrimonio en la modalidad de estafa y contra la fe pública, en la modalidad de falsificación de documentos contra los demandados, que se viene ventilando ante la Trigésima Sexta Fiscalía en lo Penal de Lima; H) Se debe tener en cuenta que las fechas de las supuestas transferencias han sido en el lapso de un mes cada una y se ha subvaluado el valor comercial de los mismos, si se toma en cuenta la tasación que se adjunta a la demanda; y I) Respecto al daño irrogado, señala que vienen soportando una serie de acciones administrativas que conlleva a que los demandados deban reparar la situación planteada, por cuanto, no solo se está hablando de la pérdida del patrimonio estatal, sino de una serie de acciones que se vienen desarrollando en el predio materia de litis.

**SEGUNDO.-** Tramitada la demanda según su naturaleza, el juez de la causa, mediante sentencia de fojas mil tres, su fecha veintidós de octubre de dos mil ocho, declara infundada la demanda. Como fundamentos de su decisión sostiene que: 1) Conforme al petitorio de la demanda la única causal de nulidad invocada es la contenida en el inciso 3 del artículo 219 del Código Civil, vale decir la transferencia jurídicamente imposible al ser un bien de dominio público; 2) La demandante no ha demostrado que el lote materia de litis sea efectivamente de dominio público, pues los medios probatorios presentados fluye todo lo contrario; y 3) La demandante ha acreditado que el citado lote fue independizado a favor del Estado en el Asiento C1 de la Ficha número 1308039, ahora Partida número 44927748, mas el hecho de que sea un bien del Estado no configura per se que sea de dominio público, para cuyo propósito era necesario que se demuestre que el bien está afecto al servicio o uso público, como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en el fundamento veintinueve de la sentencia vinculante de los Expedientes acumulados números 015-2004-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 0004-2002-AI/TC lo que no se ha hecho en este proceso.

**TERCERO.-** Interpuesto recurso de apelación, la Sala Superior, mediante sentencia de vista de fojas mil trescientos tres, su fecha quince de agosto de dos mil trece, la confirma. Como sustento de su decisión concluye que: 1) Si bien en la Constancia número 0524-2001/SBN-GA-OTD se consigna que la Resolución Ministerial número 029-C-84-VI-5600 autorizaba para transferir el predio de autos, no existe, situación que se repite en el Oficio número 380-2001-MTC/15.05.02 y en el Memorando número 308-2001/SBN-OTD, siendo que en el Memorando número 315-2001/SBN-GA-OTD se señala que no se han encontrado antecedentes administrativos de la transferencia; no es menos cierto que tales documentos únicamente han sido expedidos por el área de trámite documentario de la Superintendencia de Bienes Nacional, es decir, las afirmaciones contenidas en ellas no están sustentadas en informe técnico administrativo alguno o que por lo menos se haya establecido luego de un procedimiento administrativo pertinente. Más aún, si la Constancia número 005-2002/SBN-GO-JSIBIE es abiertamente contradictoria con la Constancia número 001-2001/SBN-JSIBLE, habiendo sido expedidas ambas por el mismo funcionario, pues en la primera de ellas se afirma que el predio de litis fue cancelado del Registro de Bienes del Estado, mientras que en la segunda se desconoce tal circunstancia; 2) Siendo así, los medios probatorios presentados resultan insuficientes para acreditar que en el Contrato de Compra Venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos

ochenta y cinco, la demandante no haya expresado su manifestación de voluntad para actuar como vendedora; por lo tanto, la demanda debe ser desestimada al no haberse probado que el contrato incurra en la causal de nulidad prevista en el inciso 1 del artículo 219 del Código Civil; 3) El artículo II-VI-3.10 del Decreto Supremo número 063-70-VII, que proclamaba (sic) la inalienabilidad de los aportes reglamentarios no resulta de aplicación al caso de autos, pues la categoría de uso público a la que alude encontraba su sustento en el artículo 823 del Código Civil de mil novecientos treinta y seis, que ya no estaba vigente a la fecha en que operó la primera transferencia, de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, siendo el caso que el Código Civil de mil novecientos ochenta y cuatro no contiene norma alguna que haga igual referencia; 4) Consecuentemente, a la fecha de la indicada enajenación no existía dispositivo que les otorgara de manera clara y expresa la categoría de bienes de dominio público a los aportes reglamentarios; 5) La Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve estatuyó en su artículo 128 que los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados, siendo el caso que los aportes reglamentarios según el Decreto Supremo número 063-70-VI no tenían ni tienen la característica de “uso de todos”; 6) En realidad, el dispositivo constitucional no se refirió a los bienes de dominio público, que constituye una clase de bienes públicos, sino a los bienes de dominio natural o cosas comunes, que son otra clase de bienes públicos de los cuales sí existe un uso por parte de todos, toda vez que pueden ser utilizados por cualquier persona, no siendo susceptibles de apropiación; 7) Con la emisión del Decreto Supremo número 154-2001-EF tampoco se esclareció si los aportes reglamentarios son bienes de dominio público y que, por tanto, tienen la características señaladas en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, específicamente el de inalienabilidad; 8) La transferencia efectuada mediante Escritura Pública de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco no adolece de la causal prevista en el inciso 3 del artículo 219 del Código Civil, referida a la imposibilidad jurídica de celebrar determinado acto jurídico; en el caso de autos, la venta de un aporte reglamentario, toda vez que la normativa aplicable no lo determinaba así; y 9) Las posteriores transferencias de dominio efectuadas sobre el predio de litis gozan de la protección registral recogida en el artículo 2014 del Código Civil.

**CUARTO.-** Conforme se ha anotado precedentemente, el recurso de casación ha sido declarado procedente por la causal de infracción normativa de derecho procesal y material, debiendo absolverse, en principio, las denuncias de carácter procesal, de modo que si se declara fundado el recurso por esta causal deberá verificarse el reenvío, imposibilitando el pronunciamiento respecto a la causal sustantiva.

**QUINTO.-** Absolviendo la denuncia contenida en el apartado A), analizada rigurosamente la argumentación de la parte recurrente, se advierte que la Sala Superior ha llegado a determinar conclusiones efectuando su propia valoración, la que en el caso materia de juzgamiento está relacionada con las infracciones de normas materiales.

**SEXTO.-** Respecto a la denuncia contenida en el apartado B), la motivación de las resoluciones judiciales constituye una garantía de la función jurisdiccional y en nuestro ordenamiento jurídico está regulado por el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, el artículo 122 inciso 3 del Código Procesal Civil y el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Una motivación comporta la justificación lógica, razonada y conforme a las normas constitucionales y legales señaladas, así como con arreglo a los hechos y petitorios formulados por las partes; por consiguiente, una motivación adecuada y suficiente comprende tanto la motivación de hecho o in factum, en el que se establecen los hechos probados y no probados mediante la valoración conjunta y razonada de las pruebas incorporadas al proceso, sea a petición de parte como de oficio, subsumiéndolos en los supuestos fácticos de la norma, como la motivación de derecho o in jure, en el que selecciona la norma

jurídica pertinente y se efectúa una adecuada interpretación de la misma. Por otro lado, dicha motivación debe ser ordenada, fluida, lógica; es decir, debe observar los principios de la lógica y evitar los errores in cogitando, esto es, la contradicción o falta de logicidad entre los considerandos de la resolución.

**SÉTIMO.-** En tal sentido, examinada la sentencia de vista impugnada, se advierte que se ha incurrido en error de valoración adecuada de la naturaleza del bien, por lo que oportunamente debe ser examinada al evaluarse las infracciones materiales. Sin embargo, esta Sala Suprema advierte que un error (como se verá más adelante) en la concepción del Ad quem respecto a lo que son los bienes de dominio público según la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, cuerpo normativo que estaba vigente cuando se efectuó la primera compra venta a favor de Jefferson Celis Belaúnde, es decir, el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco. Pero, no debe confundirse el error en la interpretación de una norma con una inconsistencia en la concepción lógica de una resolución judicial, siendo aquél y no éste el vicio en el que incurre la recurrida. Por consiguiente, se desestima el segundo extremo denunciado en el recurso de casación.

**OCTAVO.-** En cuanto a las denuncias de carácter material conviene comenzar absolviendo la contenida en el apartado D), sobre indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve. A tal efecto, se aprecia que el Ad quem en el considerando décimo sétimo de su fallo ha establecido lo siguiente: “La Constitución de 1979 estatuyó en su artículo 128 que: “Los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados, siendo el caso que los aportes reglamentarios, según el citado Decreto Supremo 063-70-VII, no tenían ni tienen la característica de “uso de todos” ... En realidad el dispositivo constitucional no se refirió a los bienes de dominio público, que constituye una clase de bienes públicos, sino a los denominados bienes de dominio natural o cosas comunes, que son otra clase de bienes públicos respecto de los cuales sí existe un uso por parte de todos, toda vez que pueden ser utilizados por cualquier persona, no siendo susceptibles de apropiación ...”.

**NOVENO.-** En efecto, el artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve (vigente en la fecha en que realizó la compra venta del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde, es decir, el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco) establecía que “Los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados”. Efectuando una correcta interpretación de esta norma se debe entender que un bien público es, desde el punto de vista jurídico, aquél que pertenece o es provisto por el Estado: Gobierno Central, Municipal o local, a través de empresas estatales, municipales y, en general, a través de todos aquellos organismos que forman parte del sector público. Estos bienes son una especie de los bienes de dominio público que son utilizados por las personas que viven en la sociedad para diversas necesidades de la vida diaria. Los ejemplos son numerosos: Los parques públicos, las calzadas y veredas, los puentes, etc. Como tales, participan de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

**DÉCIMO.-** De otro lado, los aportes reglamentarios son porcentajes del área total de un terreno matriz que deben ser entregados por el habilitador urbano al Estado para ser destinado a usos de carácter urbano. Hay fundamentalmente tres tipos de aportes: Para recreación pública, para servicios públicos complementarios (sector educación y otros fines) y para parques zonales. Por su naturaleza, los aportes reglamentarios son una especie de los bienes públicos, razón por la cual gozan de la característica de inalienabilidad.

**DÉCIMO PRIMERO.-** En el caso de autos, la transferencia del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde data del treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, cuando estaba vigente la



Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, razón por la cual el bien objeto de tal acto jurídico calificaba como bien de uso público, al constituir aporte reglamentario, de lo cual se deduce que gozaba de la cualidad de inalienabilidad. Cabe agregar que la naturaleza de aporte reglamentario le fue otorgada por la Resolución de Alcaldía número 2890 de fecha quince de junio de mil novecientos ochenta y dos (ver fojas mil treinta y cuatro y siguientes), la cual es anterior a la compra venta en mención, siendo su inscripción en los Registros Públicos anterior a todas las inscripciones de las compras ventas cuestionadas en el proceso (ver Asiento 1-C de la Partida número 44927748, a fojas veintitrés), puesto que la referida compra venta que data del treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco fue inscrita recién el siete de marzo de dos mil uno (ver fojas veinticuatro), mientras que la inscripción registral del bien sub litis como aporte reglamentario a favor del Estado data del doce de agosto de mil novecientos noventa y uno.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** En tal orden de ideas, resulta ilógico que la Sala Superior pretenda negar no solo la calidad de bien de uso público a los aportes reglamentarios, sino inclusive la cualidad de inalienabilidad que corresponde a tales bienes de uso público, que emerge de una recta interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve.

**DÉCIMO TERCERO.-** En consecuencia, se verifica la infracción procesal en estudio, es decir, la vulneración por indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve, lo que conforme lo dispone el artículo 396 primer párrafo del Código Procesal Civil importa que esta Sala de Casación emita fallo en sede de instancia; debiendo agregarse que carece de objeto el pronunciamiento respecto a las demás denuncias de carácter material.

**DÉCIMO CUARTO.-** Del examen de la demanda se aprecia que la demandante invocó como causal de nulidad de los actos jurídicos que cuestiona la contenida en el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, manifestando que el bien objeto de tales actos jurídicos es un aporte reglamentario, que por ser área de dominio público tiene la calidad de inalienable.

**DÉCIMO QUINTO.-** En los párrafos anteriores se ha establecido inequívocamente la cualidad de inalienabilidad de que gozan los aportes reglamentarios a ser bienes de uso público, de conformidad con una recta interpretación de la norma del artículo 128 de la Constitución Política del Perú de mil novecientos setenta y nueve. Por consiguiente, el bien inmueble ubicado en el Lote 5, Manzana A, Urbanización Las Colinas de Monterrico – Surco, al ser aporte reglamentario, según se ha anotado antes, no podía ser objeto del comercio. Es decir, se verifica la existencia de la causal invocada por la demandante, contenida en el artículo 219 inciso 3 del Código Civil, por cuanto, la “imposibilidad jurídica” a que alude esta norma debe entenderse como “ilicitud”, en tanto un acto es ilícito cuando es contrario al ordenamiento jurídico y viola norma imperativas, siendo que la norma constitucional citada no permitía comercializar los bienes públicos como el bien objeto de los actos jurídicos cuestionados en el proceso. Por tanto, el acto jurídico de compra venta de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco, por el cual se transfiere la propiedad del bien sub litis a favor de Jefferson Celis Belaúnde, así como los demás actos contenidos en los asientos registrales consignados en el petitorio de la demanda deviene en nulos. Debe agregarse que los demandados no pueden ampararse en el Principio de la Buena Fe (artículo 2014 del Código Civil), puesto que (tal como se ha indicado con anterioridad) todos los actos de transferencia cuestionados son posteriores al doce de agosto de mil novecientos noventa y uno (ver fojas veintitrés y siguientes de los autos), fecha de inscripción de la Resolución de Alcaldía número 2890, que le concedió al bien sub litis la naturaleza de aporte reglamentario (por tanto, bien inalienable). De otro lado, en cuanto a la pretensión accesoria de indemnización se aprecia que la parte demandante, no obstante sus alegaciones, no ha



acreditado ni demostrado la existencia de daño a que alude, debiendo recalcar que el despojo de la propiedad no se ha producido, por cuanto, se está estimando la pretensión principal. Por tanto, no existiendo el elemento daño, carece de objeto analizar si se han verificado o no los demás elementos de la responsabilidad extracontractual. Ello implica la desestimación de la pretensión accesorio.

Por las consideraciones expuestas, declararon: **FUNDADO** recurso de casación interpuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de fojas mil trescientos ochenta y dos; **CASARON** la sentencia de vista de fecha quince de agosto de dos mil trece de fojas mil trescientos tres; en consecuencia, **NULA** la misma; y, actuando en sede de instancia, **REVOCARON** la sentencia apelada, en el extremo que declara infundada la pretensión principal de nulidad de actos jurídicos, y **REFORMÁNDOLA** declararon **FUNDADA** la demanda, en cuanto a tal pretensión principal; por tanto, nulos y sin efecto alguno los actos jurídicos contenidos en los Asientos C00001, C00002, C00003, C00004, C00005 y C00006 del Rubro de Títulos de Dominio y el especificado en los Asientos D00001, D00002 del Rubro Gravámenes y Cargas de la Partida número 44927748 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima, debiendo cursarse los partes a la oficina correspondiente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, a fin que se cancelen dichos asientos; **CONFIRMARON** la sentencia apelada, en el extremo que declara infundada la pretensión accesorio de indemnización; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales contra Jefferson Celis Belaúnde y otros sobre Nulidad de Acto Jurídico y otro; y los devolvieron. Ponente Señor Miranda Molina, Juez Supremo.-

S.S.

**MENDOZA RAMÍREZ**

**TELLO GILARDI**

**VALCÁRCEL SALDAÑA**

**CABELLO MATAMALA**

**MIRANDA MOLINA**

## 24. EXPROPIACIÓN

**SUMILLA:** “La propiedad se extingue por expropiación – el actor tiene derecho a exigir se haga efectivo el justiprecio”

**CAS. Nº 3047-2006 ANCASH.**

**Reivindicación.**

Lima, veintiséis de setiembre del dos mil siete.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA;** con el acompañado; con lo expuesto en el Dictamen Fiscal; vista la causa en el día de la fecha y producida la votación con arreglo a Ley, emite la presente sentencia. **1.- MATERIA DEL RECURSO:** Se trata del recurso de casación interpuesto por el actor, Grimaldo Gutberto Ibarra Lozano, contra la Sentencia de Vista de fojas cuatrocientos once, su fecha veintidós de agosto de dos mil seis, expedida por la Sala Civil Especializada de la Corte Superior de Justicia de Ancash, que revoca la apelada de fojas trescientos veinte, de fecha veintiuno de marzo de dos mil seis, que declaró infundada la demanda, y reformándola la declara improcedente. **2. FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:** Mediante resolución de fecha veinticinco de enero del dos mil siete, se ha declarado procedente el recurso de casación por las causales de los incisos segundo y tercero del artículo 386 del Código Procesal Civil, y los cargos siguientes: a) Denuncia la inaplicación del artículo 923 del Código Civil, aduciendo que su parte ha probado ser propietario del bien sub litis mediante testimonio de la escritura pública de fojas cuatro a siete, corroborada con el informe pericial, debidamente ilustrado mediante plano de ubicación y perimétrico que adjuntan, en el que se ha constatado que el bien de su propiedad es el mismo que se encuentra desocupado y conducido como terreno agrícola y pecuaria, esto es, no se le ha dado el uso para el que fue expropiado de expansión urbana. b) La inaplicación del artículo 70 de la Constitución, alegando que la supuesta expropiación del bien sub litis iniciado mediante Resolución Suprema Nº 134-73-ORDEZA ha caducado y es nula, siendo que el actual poseedor, Centro Poblado Menor de Pampan, lo ostenta ilegalmente, tanto más si no se ha cumplido con los fines para el que fue expropiado, pues se conduce como terreno de cultivo y no como vivienda. c) La contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido proceso, porque el Ad Quem no ha merituado el hecho que el Centro Poblado Menor de Pampan se ha apersonado al proceso, ha absuelto el traslado de la demanda, lo que contradice la sentencia de vista en su cuarto considerando en el que argumenta, para declarar la improcedencia de la demanda, el hecho de no haberse emplazado a dicho poblado. **3. CONSIDERANDOS:** Primero: Que, por los efectos del recurso previamente se examina la causal del error in procedendo. Segundo: Que, en la demanda de fojas cuarenta, el actor pretende la reivindicación de los lotes de tierras números nueve y once, situados en el Paraje de Pampan, Distrito Huasta, Provincia de Bolognesi, Ancash, que tienen un área total de tres hectáreas, porque la Municipalidad Provincial no ha cumplido con abonarle su valor justipreciado luego de la expropiación dispuesta por Resolución Suprema Nº 134-73 ORDEZA, a pesar que su pago fue ordenado mediante la Resolución Administrativa Nº 079-88-CORDE ANCASH, de fecha once de enero de mil novecientos ochenta y ocho; expresa que mediante la precitada Resolución Administrativa, obrante a fojas veinticuatro, se le denegó la petición de reversión y se accedió al pago a su favor de la indemnización por la expropiación de los lotes en controversia, remitiendo dicha Resolución al Alcalde Provincial de Bolognesi para su ejecución, mediante Oficio Nº 0154-93-CPECH/SECR, de fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y tres; asevera que se dio por agotada la vía administrativa a través de la Resolución de Concejo expedida con fecha veintitrés de junio de mil novecientos noventa y ocho; asimismo aduce que aún no se ha resuelto sus pretensiones de pago del valor de sus lotes despojados, ni la indemnización ordenada, y por dicho motivo pretende la

reivindicación. Tercero: En la Audiencia de conciliación de fojas doscientos nueve, se fijaron los siguientes puntos controvertidos: a) Establecer la identificación, ubicación, linderos y extensión de los predios materia de litigio; b) Determinar la propiedad de dichos terrenos, esto es, si pertenece a la parte demandante, si ha existido buena o mala fe o si han sido adquiridos por prescripción; y c) Establecer si el proceso de expropiación quedo consentido. Cuarto: La sentencia de primera instancia de fecha veintiuno de marzo de dos mil seis, corriente a fojas trescientos veinte, declaró infundada la demanda, porque el actor no tiene su derecho de propiedad inscrito en el Registro Público, en cambio, los predios expropiados a través de la Resolución Suprema N° 134-73-ORDEZA, obrante a fojas ocho, se encuentran inscritos a nombre de ORDEZA, tal como se desprende de su artículo 2. Quinto: La sentencia de vista de fojas cuatrocientos once, su fecha veintidós de agosto de dos mil seis, revocó la apelada y reformándola declaró improcedente la demanda, porque la posesión la tienen los pobladores de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Pampan, por lo que concluye que la reivindicación sub judice es un imposible jurídico, resultando en todo caso, necesaria la intervención de los poseedores inmediatos, y deja a salvo el derecho del actor para que haga valer su derecho conforme a ley. Sexto: En el cargo del error in procedendo el recurrente afirma que el Ad Quem no ha meritudo que el Centro Poblado Menor de Pampan se apersonó al proceso y ha absuelto el traslado de la demanda, lo que contradice el cuarto considerando de la de vista, para declarar la improcedencia de la demanda. Séptimo: Que, el Centro Poblado Menor es un órgano de gobierno local, que se encuentra consagrado en el artículo 194 de la Constitución, modificado mediante la Ley N° 27680, concordante con el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades, así como en los artículos 128 a 135 del mismo cuerpo legal. La recurrida no se refiere a la falta de emplazamiento del Centro Poblado Menor de Pampan, sino a sus pobladores, esto es, a los poseedores de los predios sub materia, a los que el Municipio no representa en juicio y con relación a la posesión que cada uno de ellos ejerce. Por tanto, el vicio alegado carece de base real y debe ser desestimado. Octavo: En cuanto a los motivos de inaplicación de una norma de derecho material, se observa que la aplicación de los preceptos legales denunciados no variaría el sentido de la decisión, porque el artículo 968 inciso 3 del Código Civil regula que la propiedad se extingue por expropiación. Por tanto, los argumentos del recurrente que la expropiación se habría extinguido por caducidad, porque no se le pagó el justiprecio, no puede ser el sustento de la pretensión de reivindicación. Y, en todo caso el actor tiene derecho a exigir que se haga efectivo el pago del justiprecio, situación que no puede ser dilucidada en este proceso de reivindicación. Noveno: Por lo precedentemente expuesto, se concluye que la improcedencia de la demanda no debió darse por la falta de emplazamiento de los pobladores (poseedores) del Centro Poblado Menor de Pampan, sino que debe entenderse que se configura dicha improcedencia, porque el derecho de propiedad del actor se ha extinguido por la expropiación de los predios sub litis, siendo de aplicación el cuarto párrafo del artículo 172 del Código Procesal Civil, que establece que no hay nulidad si la subsanación del vicio no ha de influir en el sentido de la resolución o en las consecuencias del acto procesal, y, por tanto, deviene el petitorio de reivindicación jurídicamente imposible, según el inciso 6 del artículo 427 del mismo Código. **4. DECISION: 1) Declararon INFUNDADO** el recurso de casación de fojas cuatrocientos veinte, en consecuencia, **NO CASARON** la Sentencia de Vista de fojas cuatrocientos once, su fecha veintidós de agosto de dos mil seis, que declara improcedente la demanda. **2) CONDENARON** al recurrente al pago de la multa de Una Unidad de Referencia Procesal, así como las costas y costos del proceso. **3) ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por don Grimaldo Gutberto Ibarra Lozano contra la Municipalidad Provincial de Bolognesi y otro sobre Reivindicación; y los devolvieron.- Vocal Ponente.- Ferreira Vildozola.-

S.S.

**GAZZOLO VILLATA, PACHAS AVALOS, ESTRELLA CAMA, FERREIRA VILDOZOLA,**

## 25. INTERDICTO DE RECOBRAR

**SUMILLA:** *“El interdicto de recobrar procede respecto del inmueble, así como del bien mueble inscrito, siempre que no sea de uso público. Si bien existe una perturbación a la posesión del bien inmueble, se debe analizar si se trata de un bien de uso público o no”.*

**CAS. Nº 458-2010 PIURA.**

**Interdicto de Retener.**

Lima, veinte de junio del año dos mil once.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**, vista la causa número cuatrocientos cincuenta y ocho guión dos mil diez en Audiencia Pública de la fecha; con el expediente acompañado, en los seguidos por Apolinario Santos Chinguel contra Marta Elena Silva de Rivera y otros, sobre Interdicto de Recobrar y otro, y producida la votación correspondiente; emite la presente sentencia: **MATERIA DEL RECURSO.-** Se trata del recurso de casación interpuesto por Manuel Flores Llontop, abogado de Marta Elena Silva de Rivera, a fojas doscientos noventa y cinco del expediente principal, contra la Sentencia de vista de fojas doscientos setenta y ocho del citado expediente, su fecha siete de octubre del año dos mil nueve, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que confirma la sentencia apelada de fojas doscientos siete del mencionado expediente, su fecha veintinueve de mayo del año dos mil nueve, que declaró fundada la demanda. **FUNDAMENTOS DEL RECURSO.-** Esta Sala Suprema mediante resolución de fojas veintitrés del cuadernillo de casación, su fecha treinta y uno de mayo del año dos mil diez, ha estimado procedente el recurso por la causal de infracción normativa procesal. La parte recurrente denuncia la inaplicación del artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil; sostiene que el mismo Colegiado (Segunda Sala Civil de Piura) en un proceso similar, Expediente número 2009-250, que declaró nula la sentencia de primera instancia, ordenando al A quo que expida nueva sentencia a fin de establecer si el bien inmueble (se refiere al puesto ochenta y uno, ubicado en el pasaje mercado modelo de la ciudad de Huancabamba, materia de la demanda) podía ser considerado como bien público; en cumplimiento de lo solicitado la Municipalidad de Huancabamba emitió el Oficio número 335-2009-MPH-GM, en el cual establece que la ubicación real del inmueble número ochenta y uno se encuentra en la vía pública. El artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil establece que el interdicto procede respecto al inmueble siempre que no sea de uso público, lo que oportunamente fue dado a conocer mediante escrito de fecha veintiuno de septiembre del año dos mil nueve (fojas doscientos setenta y cinco del expediente principal); sin embargo, el Colegiado Superior se apartó de aplicar dicha normatividad para forzar una confirmatoria de una sentencia ilegal. **CONSIDERANDO:** Primero.- Previamente a la absolución del recurso de casación sub examine, es necesario hacer un breve recuento de lo acontecido en el proceso. En tal sentido, se advierte que a fojas cincuenta y tres, Apolinario Santos Chinguel y otros interponen demanda de interdicto de retener contra Marta Elena Silva de Rivera y otro, solicitando que los demandados cesen los actos tendientes a perturbar su posesión sobre los puestos de venta número ochenta y uno al ochenta y cinco, inclusive, ubicados en el pasaje mercado modelo de la ciudad (Huancabamba); además, acumulativamente, que los demandados les indemnicen con un monto de mil quinientos nuevos soles (S/.1,500.00) por el daño moral; mil trescientos nuevos soles (S/.1,300.00), por el daño a la persona y cuatro mil nuevos soles (S/.4,000.00) por lucro cesante; más los intereses y costos del proceso. Como fundamentos de su demanda sostienen que son poseedores de los puestos de venta (kioscos) número ochenta y uno al ochenta y cinco, inclusive, del mercado modelo de la ciudad (Huancabamba). Con fecha veinticuatro de mayo del año dos mil siete los demandados demolieron sin motivo alguno y en forma violenta la pared de material noble de propiedad de la Municipalidad Provincial de Huancabamba, la misma que es contigua con la parte del fondo de sus puestos de venta,

divide la propiedad de los demandados y la posesión de los recurrentes y, además, sirve de protección y apoyo a su mercadería. Que, la demolición constituye un acto que viene perturbando su posesión, que la ejercen en forma pacífica y pública. Que, la demolición ha dejado descubierta la parte el fondo de sus puestos y ha producido daños en el puesto número ochenta y uno y los otros en menor magnitud, encontrándose el recurrente Apolinario Santos Chinguel impedido de ingresar a su puesto (número ochenta y uno). Segundo.- Tramitada la demanda según su naturaleza, el Juez de la causa, mediante sentencia de fojas doscientos siete, su fecha veintinueve de mayo del año dos mil nueve, declaró fundada la demanda; en consecuencia, ordena que los demandados cesen los actos perturbatorios de la posesión que ejercen los demandantes sobre los puestos número ochenta y uno al ochenta y cinco, ubicados en el pasaje mercado modelo de la ciudad y, además, paguen por concepto de indemnización a los demandantes, excepto a la Municipalidad de Huancabamba, por el daño a la persona y el daño moral, la suma de mil nuevos soles (S/.1,000.00); infundada la demanda en el extremo de indemnización por lucro cesante; con costas y costos. Como fundamentos de su decisión sostiene que los demandados son poseedores de los puestos número ochenta y uno al ochenta y cinco, ubicados en el pasaje mercado modelo de la ciudad (Huancabamba), como fluye de los documentos obrantes de fojas uno al treinta y tres, cuarenta y dos al cuarenta y ocho los cuales están contruidos en propiedad de la Municipalidad de Huancabamba, a la cual pagan por conducir los mismos. Que, con la propia contestación de demanda, y con los documentos de fojas cuarenta y dos a cuarenta y seis (Acta levantada por el Juez de Paz de Huancabamba), de fojas cuarenta y siete a cuarenta y ocho (Acta de constatación con participación del Fiscal Provincial), ciento sesenta y cinco a ciento setenta (Acta de inspección practicada por el Juzgado), de fojas ciento ochenta y dos a ciento ochenta y ocho (Informe Pericial), está acreditado que los demandados han derribado parte de la pared que colinda con la parte del fondo de cada uno de los puestos de venta conducidos por los demandantes. Que, habiéndose determinado la perturbación de la posesión de los demandantes por parte de los demandados, en aplicación de los artículos mil novecientos sesenta y nueve y mil novecientos ochenta y cinco del Código Civil, debe señalarse una indemnización en forma prudencial sólo respecto de los daños a la persona y moral, mas no el lucro cesante, al no haberlo acreditado con ningún medio probatorio. Tercero.- Apelada la mencionada sentencia, la Sala Revisora, mediante sentencia de fojas doscientos setenta y ocho, su fecha siete de octubre del año dos mil nueve, la confirma. Como sustento de su decisión manifiesta que en el quinto considerando de la sentencia se fundamenta que los demandantes son poseedores de los puestos número ochenta y uno al ochenta y cinco, contruidos en propiedad municipal, admitiendo los demandados en su escrito de contestación que hace quince años se encuentran posesionando los puestos mencionados, determinando en el sexto considerando que al haberse derribado parte de la pared que colinda con la parte del fondo de los puestos de venta que conducen los demandantes, constituyen actos materiales de perturbación, que no han sido enervados por los apelantes, limitándose a esgrimir cuestiones irrelevantes, sin cuestionar su contenido. Que, las perturbaciones se han probado con las actas de constatación de fojas cuarenta y dos a cuarenta y ocho, corroboradas con el informe pericial de fojas ciento ochenta y dos a ciento ochenta y ocho, cuyas observaciones fueron desestimadas, sin que se haya impugnado dicho extremo. Que, las perturbaciones acontecieron en el año dos mil siete, por lo que al haberse interpuesto la demanda el día veintisiete de junio del año dos mil siete, la acción no ha prescrito al haberse formulado dentro del plazo señalado por el artículo seiscientos seis del Código Procesal Civil. Cuarto.- En el recurso de casación sub examine la parte recurrente ha denunciado que en el Proceso número dos mil nueve - doscientos cincuenta (se refiere al Proceso número cuatrocientos noventa y cinco - dos mil ocho), seguido ante el mismo Colegiado Superior (Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura) la Municipalidad de Huancabamba emitió el Oficio número 335-2009-MPH-GM, en el cual establece que la ubicación real del inmueble número ochenta y uno (uno de los bienes respecto del cual se solicita tutela posesoria en el caso de autos) se encuentra en la vía pública; por ello, estando a lo previsto por el artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil,



no procedería el interdicto respecto de dicho bien. Quinto.- El artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil prescribe: “El interdicto procede respecto de inmueble, así como de bien mueble inscrito, siempre que no sea de uso público” (resaltado de esta Sala Suprema). Sexto.- A fojas ciento cincuenta y uno de Expediente acompañado número 495-08, que se tiene a la vista, en los seguidos por Apolinario Santos Chinguel contra Marta Elena Silva de Rivera y otros, sobre interdicto de recobrar y otro, al cual se alude en el recurso de casación, se aprecia la resolución de vista emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura que declara nula la sentencia apelada de fojas ciento dieciséis, su fecha dieciocho de marzo del año dos mil ocho, que declaró fundada en parte la demanda. La Sala Superior sustenta su fallo argumentando que se pretendería recobrar la posesión de un kiosco (número ochenta y uno) ubicado en la vía pública, por lo que dispone se solicite informe al respecto a la Municipalidad correspondiente. En tal sentido, a fojas doscientos del mismo acompañado obra el Oficio número 335-2009-MPH-GM, emitido por la Municipalidad Provincial de Huancabamba, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, en el cual se precisa que el puesto número ochenta y uno se encuentra ubicado en la vía pública. Asimismo, a fojas doscientos noventa y uno del acompañado en mención, obra la sentencia de vista que revoca la sentencia apelada de fojas doscientos treinta y cinco, su fecha quince de enero del año dos mil diez, que declara fundada la demanda; y reformándola la declara improcedente, en atención a que el bien materia de litis (puesto número ochenta y uno) es un bien público. Séptimo.- En tal orden de ideas, cabe manifestar que no corresponde a esta Sala de Casación valorar hechos y pruebas, puesto que ello no se condice con los fines de la casación establecidos por el artículo trescientos ochenta y cuatro del Código Procesal Civil; sin embargo, se advierte en el caso de autos que la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura habría otorgado tutela posesoria al puesto número ochenta y uno, no obstante que la misma Sala Superior, en el Proceso número 495-2008, le ha denegado tal tutela, por considerar que es un bien de uso público, en atención a lo preceptuado por el artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil, lo cual atenta contra las reglas de la lógica. Octavo.- Por consiguiente, se advierte que en el caso de autos el Ad quem no ha evaluado los actuados a la luz de lo dispuesto por el artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil, lo cual comporta su vulneración. En consecuencia, al haberse verificado la denuncia postulada por la recurrente, corresponde al Ad quem, de conformidad con lo dispuesto por el artículo trescientos noventa y seis, inciso primero del Código Procesal Civil, en vía de renovación del vicio cometido, valorar los hechos y las pruebas en atención a lo prescrito por la norma precitada (artículo quinientos noventa y nueve del Código Procesal Civil), e inclusive teniendo en cuenta sus propios criterios establecidos en el proceso número 495-2008, en lo que respecta al puesto número ochenta y uno. Además, si fuera necesario determinar con exactitud la naturaleza de los puestos número ochenta y dos al ochenta y cinco (es decir sin son de uso público), deberá hacer uso de la facultad concedida a los Jueces de mérito por el artículo ciento noventa y cuatro del Código Procesal Civil. Por las consideraciones expuestas, declararon: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por Manuel Flores Llontop, abogado de Marta Elena Silva de Rivera, a fojas doscientos noventa y cinco del expediente principal; por consiguiente, **CASARON** la sentencia de vista, en consecuencia **NULA** la resolución impugnada de fojas doscientos setenta y ocho, su fecha siete de octubre del año dos mil nueve, expedida por la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que confirmó la sentencia apelada de fojas doscientos siete, su fecha veintinueve de mayo del año dos mil nueve, que declaró fundada la demanda; **ORDENARON** que la Sala Superior de procedencia emita nueva sentencia con arreglo a ley y a las consideraciones precedentes; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad; en los seguidos por Apolinario Santos Chinguel y otros contra Marta Elena Silva de Rivera y otro, sobre Interdicto de Retener y otro; y los devolvieron. **SS. TICONA POSTIGO, ARANDA RODRÍGUEZ, PALOMINO GARCÍA, VALCARCEL SALDAÑA, MIRANDA MOLINA**

## **26. REVERSIÓN DE DOMINIO**



**SUMILLA:** *“El demandante al haber perdido la propiedad, por efectos de la reversión a favor del Estado, no puede hacer uso del atributo del poder jurídico del derecho de propiedad que consiste en el derecho reivindicatorio. debido a la ausencia de título de propiedad resulta razonable que no pueda tener mejor derecho que otro que sí lo tiene”.*

**CAS. Nº 2163-2010 - ICA.**

**Lima, siete de abril de dos mil once.-**

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA.- VISTA;** La causa número dos mil cientos sesenta y tres - dos mil diez; en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los Magistrados Vasquez Cortez, Tavera Cordova, Acevedo Mena, Yrivarren Fallaque, y Torres Vega; producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia. **MATERIA DEL RECURSO:** Se trata del recurso de casación interpuesto mediante escrito de fojas mil trece por el demandante don Hernán Jordán Bertolotti, contra la sentencia de vista de fojas novecientos noventa y nueve, su fecha diecisiete de julio de dos mil nueve, expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Pisco de la Corte Superior de Justicia de Ica, que confirmando la sentencia apelada de fojas ochocientos dieciocho, su fecha once de mayo de dos mil seis, en cuanto declara infundada la demanda; asimismo, nula la sentencia en el extremo que emite pronunciamiento respecto de la pretensión de servidumbre de paso, promovida por el actor, en consecuencia nulo todo lo actuado y concluido el proceso respecto de dicha pretensión. **FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO DE CASACIÓN:** Mediante Resolución de fecha ocho de noviembre de dos mil diez, obrante a fojas ciento setenta y dos, el recurso de casación ha sido declarado procedente por los supuestos de infracción normativa, referidas a: a) Contravención al debido proceso. b) Interpretación errónea del artículo 923 del Código Civil. c) Inaplicación de los artículos 2012, 2013 y 2014 del Código Civil. **CONSIDERANDO:** Primero.- La causal de infracción normativa referida a la contravención al debido proceso, tiene como sustento que la sentencia de vista incurre en incongruencia e indebida motivación, toda vez que al acoger lo dispuesto en el artículo 2016 del Código Civil, referido al principio de prioridad del rango, está reafirmando la pretensión demandada, sin embargo la declara infundada sustentándose en el expediente administrativo sobre reversión de tierras eriazas relacionado con el predio “El Frontón”. Segundo.- En cuanto a la infracción normativa por interpretación errónea del artículo 923 del Código Civil, alega que la discusión acerca de la validez o preferencia del derecho de propiedad no se ha dado de manera correcta, tomándose en cuenta por ejemplo la inscripción del derecho de propiedad de su padre en los Registros Públicos, que no ha sido dejada sin efecto, así como la distinción existente en los hechos entre el Predio cuya reivindicación se solicita y el predio que sí es en estricta propiedad del demandado y del Estado. Tercero.- La denuncia de infracción normativa por inaplicación de los artículos 2012, 2013 y 2014 del Código Civil, tiene como argumento que al haberse pretendido alegar que el predio del recurrente se ha declarado en abandono, ello no se condice con el hecho que el derecho de propiedad se encuentre inscrito en los Registros Públicos, manteniendo su plena validez y eficacia, al no haberse rectificado ni declarado su invalidez por el Juez. Cuarto.- A fin de resolver los cargos contenidos en el recurso casatorio, corresponde precisar que la demanda, obrante a fojas noventa y dos, subsanada a fojas ciento veintiuno, tiene como pretensión principal se declare su mejor derecho de propiedad y reivindicación de un área de terreno de aproximadamente 2.500 hectáreas que viene ocupando en forma indebida don Juan Ortega Loza, del fundo de su legítima propiedad denominado “Los Patos-B”, sito en el distrito de Independencia de la provincia de Pisco, inscrito en el Asiento 1 Es. 625-Tomo 39 de fecha veinticinco de setiembre de mil novecientos setenta; y, como pretensión accesorio, se respete la servidumbre de paso existente. tales como el camino real a Casaconchas hasta Montefértil, el camino del terraplén que empalma con el

Casaconcha, el camino del Río, el camino bajo Casaconcha, el camino de Casaconcha a Costa Rica, y el camino que sale de la Cuchilla a la Joya del Frontón, con una Ramal que sale a la Joya de la Para de ésta a Costa Rica; que fueron pactadas dicha servidumbre mediante contratos, que consta en la cláusula 22 de la Escritura Pública de División y Partición de los ex propietarios de Casaconcha y Joya de Casaconcha del Valle de Chunchaga del Río Pisco de fecha veintinueve de abril de mil novecientos cincuenta y tres. Quinto.- Las sentencias de primera y segunda instancia han desestimado la demanda, principalmente, esta última, bajo los fundamentos de: i) Conforme aparece del expediente administrativo que corre como acompañado N° 1408-81-RAXIV de reversión de tierras eriazas seguidos por don Juan Munayco Reyes y otros relacionados al predio denominado “El Frontón” signado con la Unidad Catastral 10330, ubicado en el distrito de Independencia, provincia de Pisco, expidiéndose en dicho proceso administrativo la Resolución Directoral N° 040-86- DR-VI I-ICA, de fecha tres de marzo de mil novecientos ochenta y seis, en donde el Director Regional de la Dirección Nacional Agraria Séptima de Ica, decidió incorporar al dominio público el área de 34 hectáreas con 7750 metros de tierras abandonadas del predio rústico denominado “El Frontón”, adjudicando el Estado a través del Decreto Supremo N° 015-7-AG, de fecha diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en donde el Estado adjudica a favor de la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural con fines de reforma agraria y en forma gratuita el área de 34 hectáreas con 7750 metros, estableciendo la ministración de posesión con fecha veintinueve de febrero de mil novecientos noventa y ocho, conforme consta del acta de fojas ciento noventa tres. ii) Siendo así y conforme es de verse de lo señalado en el considerando anterior, se tiene que de esta manera la propiedad se extinguió para don Hernán Jordán Bertolotti con relación al sub lote “Los Patos” del Distrito de Independencia, de la provincia de Pisco, operando el abandono como forma de extinción de la propiedad conforme a lo prescrito por el inciso 4) del artículo 968 del Código Civil iii) Al haberse producido la adjudicación a favor de la Dirección Regional Agraria Séptima de Ica, siendo posteriormente que el demandado Juan Luis Ortega Loza iniciara un denuncia, originándose el Expediente Administrativo N° 061-97-RLW-SAG-ICA. de fecha veintitrés de junio de mil novecientos setenta y siete, estableciéndose en la cláusula tercera la compraventa a favor de los adjudicatarios del predio denominado “El Frontón” de un área de 26 hectáreas con 6660 metros, inscribiéndose dicha adjudicación en el Registro de Propiedad Inmueble de Ica, conforme consta de las fichas registrales de fojas doscientos veintiséis a doscientos veintisiete, adquiriendo de esta manera la propiedad del predio materia de litis don Juan Ortega Loza signado con la Unidad Catastral 10330, y ocho personas más en forma de parcelas individuales. iv) Habiendo adquirido la propiedad don Juan Ortega Loza, conforme al considerando anterior, y de aplicación del artículo 968 inciso 1) del Código Civil, y siendo que en el presente caso, la propiedad la perdió don Hernán Jordán Bertolotti, al haberse revertido dicho predio al Estado a través de la Resolución Directoral N° 040-86-DR-VII-ICA de fecha tres de marzo de mil novecientos ochenta y tres, expedida por el Director Regional de la Dirección Nacional Agraria Séptima de Ica, en donde se resolvió incorporar al dominio público el área de 34 hectáreas. con 7750 metros de tierras abandonadas del predio rústico denominado “El Frontón”, siendo posteriormente adjudicada a favor del demandado, por lo que la presente pretensión de Mejor Derecho de Propiedad debe ser desestimada en este extremo. v) Por otro lado, debe de tenerse en cuenta que el artículo 923 señala que el derecho de propiedad consagra la posibilidad que tiene el propietario a efecto de poder reivindicar un bien de su propiedad contra un poseedor no propietario, por lo que siendo así se tiene que en el presente proceso al haber perdido la propiedad el demandante, no puede hacer uso del atributo del poder jurídico del derecho de propiedad que consiste precisamente en el derecho reivindicatorio, por lo que la demanda en este extremo también debe ser desestimada. vi) Con relación a la pretensión consistente en el derecho de servidumbre alegado por el actor se tiene, que dicha carga no nace de la Resolución Suprema N° 159-70-AG de fecha tres de abril de mil novecientos setenta, sino de un contrato privado de compraventa el cual obra en autos a fojas treinta y nueve a cuarenta y cuatro, de fecha diez de febrero de dos mil, debiendo

por tanto ser desestimada también la demanda en dicho extremo vii) según lo prescribe el artículo 200 del Código Procesal Civil, si no se prueban los hechos que sustentan la pretensión la demanda será declarada infundada, por lo que estando a que el demandado no ha probado los hechos que sustentan su pretensión, la demanda debe ser desestimada. viii) Del análisis de la sentencia apelada, se aprecia que el Juez de la causa, luego de haber emitido pronunciamiento sobre la pretensión referida al mejor derecho de propiedad y reivindicación, procede a emitir pronunciamiento respecto de una servidumbre de paso, pretensión que no fue establecida como punto controvertido en el acto de la audiencia de fojas trescientos cincuenta, por lo que estando a la potestad nulificante del Juzgador, y que ha sido acogido por el artículo 176 parte in fine del Código Procesal Civil, corresponde declarar la nulidad parcial de la sentencia apelada. Sexto.- La infracción normativa descrita en el literal a) tiene como sustento la presunción de que la sentencia de vista contiene vicio de motivación por congruencia e indebida argumentación: de manera que corresponde verificar y determinar si la sentencia impugnada, ha motivado de manera adecuada el fallo que declara infundada la demanda, pues es deber de los Magistrados fundamentar sus resoluciones, conforme lo determina el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política, concordante con los artículos 122 y 50 del Código Procesal Civil Séptimo.- Que, el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, proclama el principio de congruencia procesal al establecer que el Juez no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los alegados por las partes, esto es. la conformidad entre lo resuelto y lo pretendido, que la doctrina denomina congruencia externa. En el presente caso, examinada la sentencia de vista, es de apreciar que ésta no vulnera el citado principio procesal, sino contiene los argumentos fácticos y jurídicos, de acuerdo a los hechos alegados por las partes, en la etapa postulatoria. sin restar o sobrepasar al petitorio, por lo que es de concluir que la sentencia recurrida se encuentra adecuadamente motivada; tanto más si la alegación del impugnante pretende prolongar el debate fáctico y valorativo de la prueba, lo cual corresponde a los órganos de instancia y no a la Corte de Casación; por lo que este extremo del recurso resulta infundado. Octavo.- Al haberse establecido en la sentencia de vista, la reversión a favor del Estado y ulterior adjudicación de la propiedad a favor del demandado, es evidente que la recurrida encuentra una motivación ceñida a la garantía prevista en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, no resultando trascendente el argumento de fondo alegado por el recurrente y orientado a la contravención de los principios registrales previstos en los artículos 2012, 2013 y 2014 del Código Civil, debiendo concluirse además que el fallo impugnado resulta ser congruente con las pretensiones demandadas en el escrito de fojas noventa y dos y ciento veintiuno, respectivamente, y los puntos controvertidos fijados en el acta de audiencia corriente a fojas trescientos cincuenta, todo ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil; de manera que la alegación de una indebida motivación expuesta en la sentencia impugnada queda descartada, tanto más si el artículo 2016 del Código Civil no ha formado parte del sustento normativo de la resolución superior materia de. casación, por ende, este extremo del recurso también resulta infundado. Noveno.- Si la sentencia de vista ha establecido que el artículo 923 del Código Civil prescribe que el derecho de propiedad consagra la posibilidad que tiene el propietario a efecto de poder reivindicar un bien de su propiedad contra un poseedor no propietario, no se presenta, en el presente caso, un supuesto de interpretación errónea de la norma, pues al haber perdido la propiedad el demandante, por efectos de la reversión a favor del Estado, no puede hacer uso del atributo del poder jurídico del derecho de propiedad que consiste precisamente en el derecho reivindicatorio, pues debido a la ausencia del título de propiedad resulta razonable que no pueda alegar tener mejor derecho que otro con título de propiedad, además inscrito en la partida registral correspondiente, por consiguiente este extremo del recurso deviene en infundado. Décimo.- Estando a lo explicitado, en este caso particular, es de apreciar que la decisión adoptada por la Sala Superior, se encuentra adecuadamente fundamentada, pues la sentencia de vista, establece la relación de hecho correspondiente en base a su apreciación probatoria, interpreta y aplica las normas que considera pertinentes, por lo que no transgrede el

principio de motivación de las resoluciones judiciales, ni se afecta la logicidad, ni la congruencia. **RESOLUCION:** Por estas consideraciones: Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto a fojas mil trece por el demandante don Hernán Jordán Bertolotti, en consecuencia **NO CASARON** la sentencia de vista de fojas novecientos noventa y nueve, su fecha diecisiete de julio de dos mil nueve; en los seguidos contra don Juan Luis Ortega Loza y otro sobre Mejor Derecho de Propiedad y otros; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano conforme a ley, y los devolvieron.- Vocal Ponente Torres Vega.- **SS. VASQUEZ CORTEZ, TAVARA CORDOVA, ACEVEDO MENA, YRIVARREN FALLAQUE, TORRES VEGA**

## 27. OPOSICIÓN

**SUMILLA:** *“Es válido para el Estado ejercer oposición contra las inscripciones del derecho de posesión que se realicen sobre los predios de su propiedad, empleando para ello la vía prevista en el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 667, a efectos de permitirle la posibilidad el ejercicio adecuado de su derecho a la tutela jurisdiccional”.*

**CAS. N° 4685-2013 ICA**

Lima, veinticinco de setiembre de dos mil catorce.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:**

Vista la causa; en audiencia pública llevada a cabo en el día de la fecha con los Vocales Supremos Walde Jáuregui - Presidente, Acevedo Mena, Vinatea Medina, Rueda Fernández y Lama More; se emite la siguiente sentencia:

**1. RECURSO DE CASACIÓN:**

Se trata del recurso de casación interpuesto por don Maurice Jesús Claux Mendiola, de fecha tres de enero de dos mil trece, obrante a fojas trescientos setenta y siete contra la sentencia de vista de fecha ocho de noviembre de dos mil doce, obrante a fojas trescientos cincuenta y dos, que revocando la sentencia apelada de fecha tres de setiembre de dos mil ocho, obrante a fojas ciento setenta y dos, declara fundada la demanda de oposición a la inscripción registral.

**2. CAUSALES DEL RECURSO:**

Mediante resolución de fecha dos de setiembre de dos mil trece, obrante a fojas setenta y dos del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se ha declarado procedente el recurso de casación por las siguientes denuncias de infracción normativa: a) Decreto Legislativo N° 667 – Ley del Registro de Predios Rurales, la cual es sustentada por el recurrente señalando que ésta disposición no prevé oposición cuando se trata de bienes de propiedad del Estado; por el contrario, su artículo 24 prevé la posibilidad de oposición a la inscripción de prescripción sólo en el supuesto previsto en su artículo 22, que se encuentra inmerso en el Sub Capítulo II, referente a la posesión del predios rurales de propiedad de particulares. En este sentido, la demanda es manifiestamente improcedente, ya que la demandante tenía otras vías para cuestionar la inscripción del derecho de posesión de los recurrentes; b) Ley N° 27584 –Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto a la cual señala que la demandante debió recurrir a la entidad administrativa que otorgó el derecho de posesión a su favor, es decir, el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT, y sin perjuicio de ello haber recurrido al órgano jurisdiccional mediante un proceso contencioso administrativo, exceptuado de agotar la vía administrativa, ya que la pretensión procesal de la actora se basa en que el procedimiento administrativo mediante el cual el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT le otorgó el derecho de posesión se encuentra viciado, debido a que el predio materia de inscripción pertenece al Estado y no es de particulares; y, c) Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a la cual señala que el Capítulo II del Título I de éste cuerpo normativo prevé

la nulidad de los actos administrativos, normas que debieron ser invocadas por la demandante al formular sus cuestionamientos contra la inscripción registral efectuada a su favor, en un proceso contencioso administrativo.

### **3. CONSIDERANDO:**

**Primero:** A partir del análisis de los autos, puede desprenderse que el presente proceso ha sido iniciado con motivo de la oposición presentada por la Superintendencia de Bienes Nacionales contra la inscripción registral del derecho de posesión existente en la Partida N° 11015367 de la Oficina Registral de Ica; realizada por la sociedad conyugal conformada por don Maurice Jesús Claux Mendiola y doña María Ofelia Pardo Barco, en virtud al Decreto Legislativo N° 667, respecto al predio rústico denominado “Manuelita”, de 1.8087 hectáreas, ubicado en el Sector Camino de Reyes, distrito de Salas, provincia de Ica, departamento de Ica (sic)

**Segundo:** Por medio de la sentencia de vista objeto de impugnación, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica ha declarado fundada la oposición presentada por la Superintendencia de Bienes Nacionales, al considerar que la inscripción del derecho de posesión a favor de la referida sociedad conyugal ha incumplido con el requisito previsto en el artículo 22 inciso a) del Decreto Legislativo N° 667, dado que a partir de la evaluación del caudal probatorio existente en los autos puede desprenderse válidamente que el predio rústico denominado “Manuelita” constituye un bien de propiedad Estatal y, por tanto, para la inscripción del derecho de posesión era necesario previamente que él se encuentre inscrito el derecho de propiedad del predio rural a favor del Estado, sin que se haya cumplido con esta exigencia.

**Tercero:** Frente a esta decisión, el abogado de don Maurice Jesús Claux Mendiola denuncia ante esta Sala Suprema la infracción del Decreto Legislativo N° 667, dado que, en su opinión, este cuerpo normativo no contempla la posibilidad de que el Estado formule oposición a la inscripción de la posesión realizada respecto a los predios de su titularidad; razón por la cual, los cuestionamientos que tuviera la Superintendencia de Bienes Nacionales contra la inscripción del derecho de posesión sobre el predio rústico denominado “Manuelita” debieron encaminarse a través de la vía del proceso contencioso administrativo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 27584, bajo las causales de nulidad previstas en la Ley N° 27444. Bajo estos términos, se desprende que el meollo del presente recurso radica en determinar si es válido permitir al Estado formular oposición contra las inscripciones de derecho de posesión operadas sobre sus bienes, en virtud a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 667.

**Cuarto:** En relación a este asunto, es necesario señalar que, en efecto, el Decreto Legislativo N° 667 únicamente regula en su artículo 24 la posibilidad de formular oposición contra la inscripción del derecho de posesión producida en bienes de propiedad particular, más no en bienes pertenecientes al Estado: “La oposición deberá presentarse por escrito al “Registro Predial”, acompañada de pruebas instrumentales que acredite que el titular con derecho inscrito no se encuentra explotando económicamente el predio ni poseyéndolo de acuerdo a lo señalado en el primer párrafo del artículo 22 (referido únicamente a la inscripción del derecho de posesión en bienes de propiedad particular). El registrador deberá remitir la



oposición al Juez de Tierras competente, con lo que se tendrá por presentada la demanda a efectos de expedirse el auto admisorio de la instancia (...)

**Quinto:** El texto de la disposición antes transcrita evidencia con toda claridad que la posibilidad de presentar oposición contra las inscripciones al derecho de posesión ocurridas sobre la base del Decreto Legislativo N° 667 han sido reconocidas expresamente por el legislador únicamente en relación a lo señalado en el primer párrafo [su] artículo 22, esto es, para el caso de las inscripciones operadas respecto de bienes de propiedad privada<sup>1</sup>.

**Sexto:** La razón para esta circunstancia podría encontrarse en el hecho de que, de acuerdo a las regulaciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 667, en el caso de los predios de propiedad particular, la sola inscripción del derecho de posesión en la partida electrónica del inmueble provoca automáticamente, en caso de no mediar oposición, la inscripción del derecho propiedad a favor del poseionario (prescripción adquisitiva administrativa); mientras que, en el caso de los predios de propiedad estatal, la inscripción del derecho de posesión no provoca la inscripción del derecho de propiedad de forma automática, sino que para ello será necesaria la presentación adicional de un título adquisitivo que posibilite al poseionario el acceso a la propiedad del predio.

**Sétimo:** Sin embargo, aún cuando el Decreto Legislativo N° 667 no regula expresamente la posibilidad de que el Estado presente oposición a la inscripción del derecho de posesión en sus bienes, no debe perderse de vista que la sola ausencia de una regulación explícita del legislador en este sentido no puede llevar a esta Suprema Sala a concluir per se que el Estado se encuentre impedido de oponerse de algún modo a la inscripción el derecho de posesión de un tercero operada en los predios de su propiedad, puesto que, como se explicará en adelante, una conclusión como ésta resultaría evidentemente contraria al derecho a la tutela jurisdiccional y al artículo 148 de la Constitución Política del Estado, que reconoce la facultad del órgano jurisdiccional de revisar las decisiones de la Administración.

**Octavo:** En efecto, el primer componente de la tutela jurisdiccional, consagrada por el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Estado, se encuentra constituido indudablemente por el denominado derecho de acceso a la jurisdicción, por el cual se asegurara la posibilidad de promover la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener de ella un pronunciamiento sobre las pretensiones deducidas. En este sentido, un análisis del caso desde la óptica de la protección a la tutela jurisdiccional y, además, del favorecimiento al proceso, evidencia la necesidad de reconocer al Estado la posibilidad de oponerse a las inscripciones de derecho de posesión que puedan realizarse sobre los bienes de su propiedad, puesto que, aún cuando la regulación contenida en el Decreto Legislativo N° 667 no permite que la inscripción del derecho de posesión produzca automáticamente la inscripción del derecho de propiedad a favor del poseionario, ello no deja de lado el hecho de que, en estos casos, el Estado deba enfrentarse a la inscripción de un derecho ajeno sobre los bienes de su propiedad, frente a la cual debe posibilitarse una vía de impugnación a lo decidido administrativamente.

**Noveno:** En todo caso, aún cuando podrían suscitarse dudas en cuanto a los alcances que, en este tipo de supuestos, debe atribuirse al derecho de acceso a la justicia (por ser el propio

Estado quien mantiene interés en impugnar la decisión de la Administración), no debe dejarse de lado que el artículo 148 de la Carta Política reconoce expresamente la posibilidad de someter a cuestionamiento judicial las actuaciones de la Administración; por lo que, de cualquier modo, no existiría razón válida para impedir que lo resuelto por la Administración en cuanto a la inscripción del derecho de posesión de un tercero sobre un bien predio estatal pueda ser sometido a impugnación judicial.

#### **Décimo:**

Ahora bien, esta Suprema Sala no advierte limitación alguna para que el cuestionamiento judicial a las inscripciones del derecho de posesión que se realicen sobre los predios Estatales puedan encaminarse válidamente a través de la vía de la oposición prevista en el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 667; dado que: i) ya sea que se trate de predios particulares o estatales, el acto impugnado con la oposición siempre será el mismo: la inscripción del derecho de posesión a favor de un tercero; y, además, ii) el quid de la oposición será también idéntico: demostrar que la inscripción del derecho de posesión fue contraria a lo previsto por el Decreto Legislativo N° 667.

**Undécimo:** En este sentido, debe concluirse que es válido para el Estado ejercer oposición contra las inscripciones del derecho de posesión que se realicen sobre los predios de su propiedad, empleando para ello la vía prevista en el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 667, a efectos de permitirle la posibilidad el ejercicio adecuado de su derecho a la tutela jurisdiccional; por lo cual debe descartarse que, al haber reconocido esta posibilidad, la sentencia de vista haya incurrido en infracción de la disposición antes referida, la Ley N° 27584 o la Ley N° 27444.

#### **4. DECISIÓN:**

Por estas consideraciones, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por don Maurice Jesús Claux Mendiola, de fecha tres de enero de dos mil trece, obrante a fojas trescientos setenta y siete; en consecuencia: **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha ocho de noviembre de dos mil doce, obrante a fojas trescientos cincuenta y dos; en los seguidos por la Superintendencia de Bienes Nacional contra don Maurice Jesús Claux Mendiola y otra sobre oposición a la inscripción registral; **MANDARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, conforme a ley; y los devolvieron.

**Vocal Ponente: Acevedo Mena.**

**- SS. WALDE JAUREGUI, ACEVEDO MENA, VINATEA MEDINA, RUEDA FERNÁNDEZ, LAMA MORE C-1213147-42**

---

1 El artículo 22 del Decreto Legislativo N° 667 declara: "Quien esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de 5 años, podrá solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el 'Registro Predial' (...)".

# **JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **28. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

**SUMILLA:** *Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”. También se ha definido al dominio público como la “forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73º de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables”*

EXP. N.º 00915-2012-PA/TC  
HUÁNUCO  
CÁMARA DE COMERCIO  
E INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

### RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 22 de octubre de 2012

#### VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la resolución expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, de fecha 31 de enero de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

#### ATENDIENDO A

1. Que con fecha 5 de octubre de 2011, la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco, representada por su Presidenta, doña Doris Elizabeth Alvarado y Linares, interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huánuco, el Procurador Público Municipal y la Empresa Urbi Propiedades S.A., por la amenaza de violación de sus derechos fundamentales de carácter difuso a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la propiedad pública y a la libre competencia; solicita que reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración constitucional se declare la intangibilidad del Parque de Puelles - ex Parque de Periodistas, ubicado en la ciudad de Huánuco - provincia de Huánuco, y que se ordene que la municipalidad demandada o cual quiera de los emplazados se abstengan de construir cualquier tipo de centro comercial o de esparcimiento sobre el citado parque.

Señala la demandante que representa a la sociedad civil y que promueve el presente proceso atendiendo al malestar de la colectividad huanuqueña originado por las noticias publicadas en los diarios de circulación local, que refieren que la municipalidad emplazada pretende otorgar a la empresa del grupo INTERBANK denominada Urbi Propiedades S.A., en cesión de uso, a título gratuito y durante un periodo de 70 años, el Parque Puelles (ex Parque Periodista) para que se construya sobre él un centro comercial y otro de recreación. Añade que los parques cuentan con áreas verdes que posibilitan la vida humana, por ello la obligación estatal de preservados, tanto más si, como en el caso de autos, este cuenta con una extensión de más de 37, 000 metros cuadrados. Agrega que solicitó los acuerdos de concejo que contienen la decisión cuestionada y

que, en respuesta, la corporación emplazada le proporcionó únicamente la Resolución N.º 1163-2010-MPHCO-A, que aprueba la directiva que regula el procedimiento para la evaluación de iniciativas privadas en proyectos de inversión presentados ante la Municipalidad Provincial de Huánuco. Alega que no está en contra de que la ciudad prospere, ni de que se construya el proyecto del Centro Comercial y de Esparcimiento Huánuco – Puelles, sino, que se opone a que dicho proyecto de inversión privada se ejecute sobre los terrenos del parque y sobre las áreas verdes que lo integran, lo que lesiona el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Sostiene que los parques son bienes de dominio público, consecuentemente, son propiedad de la población en su conjunto, motivo por el cual no pueden ser entregados a particulares sin la intervención de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como ocurrió en la cesión de uso otorgada a favor de la Empresa Urbi Propiedades S.A., lo que afecta el derecho a gozar de la propiedad pública, tanto más si previamente se procedió al cambio de zonificación de los terrenos del parque. Finalmente, aduce que al entregarse los terrenos del parque a título gratuito, dicha situación reducirá los costos de los productos que se oferten en el Centro Comercial a construirse, en relación a lo que oferten sus asociados, lo que desnaturaliza la competitividad en el mercado y amenaza el derecho invocado.

2. Que el Primer Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, con fecha 13 de octubre de 2011, declara improcedente la demanda, por estimar que la recurrente no logró demostrar que la edificación de un centro comercial sobre el Parque Puelles (ex Parque de Periodistas) pueda lesionar el derecho difuso a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En lo referente a la amenaza de vulneración de los derechos de propiedad pública y a la libertad de competencia, considera que ésta no es tal, toda vez que la Norma Fundamental prevé que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley.

A su turno, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, confirmó la apelada por estimar que la recurrente carece de legitimidad para obrar, argumentando que la legitimación que faculta a ciertas asociaciones la defensa de algunos derechos (difusos o colectivos) como la defensa del medio ambiente, importa que dicha asociación (demandante) desarrolle una actividad relativa a la temática o su objeto social, lo que no ocurre en el caso de autos. Respecto a la amenaza de violación de los derechos a la propiedad pública y a la libertad de competencia, sostiene que la demanda promovida no recaba elementos de juicio que permitan la verificación objetiva y concreta de la afectación invocada.

3. Que este Colegiado no comparte lo resuelto por los jueces constitucionales precedentes, fundamentalmente lo argumentado en segundo grado –que se pronuncia por la falta de legitimidad para obrar de la recurrente-, toda vez que en la presente demanda no se alega la violación o amenaza de derechos “propios”, sino los de cierto grupo indeterminado de personas que podrían resultar afectados con la decisión de la municipalidad emplazada de entregar a la empresa codemandada los terrenos del Parque de Puelles (ex Parque de Periodistas), accionar que, según se alega, podría afectar los derechos de la comuna huanuqueña. La demandante invoca estar legitimada para accionar sobre la base de la defensa de intereses difusos y representar a la sociedad civil.
4. Que en criterio de este Colegiado no cabía rechazar *in limine* la demanda, toda vez, que como ya se ha sostenido en reiteradas oportunidades, el uso de esta facultad constituye una alternativa a la que sólo cabe acudir cuando no exista ningún margen de duda sobre la carencia de elementos que generen verosimilitud respecto de la amenaza o vulneración de un derecho fundamental.

Por el contrario, el principio *pro accione* que inspira el Código Procesal Constitucional obliga a que cuando existan elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión respecto a declararse concluido el proceso, el juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación, tanto más si en el presente caso no existen elementos de juicio que permitan determinar la naturaleza jurídica de los terrenos en discusión, aquellos que posibiliten establecer si se viene afectando un bien de uso público, como se argumenta en la demanda, o si por el contrario se trata de bienes de dominio privado de la Municipalidad Provincial de Huánuco, entre otras cuestiones.

### ***Legitimidad e intereses difusos***

5. Que el Tribunal ha entendido que los derechos difusos constituyen atributos de naturaleza *indivisible*, puesto que la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad.

De ahí que en la STC N.º 5270-2005-PA/TC, remitiéndose a lo señalado por el artículo 82.º del Código Procesal Civil, resaltó que el interés difuso: *“es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial”*.

La necesidad de tutela de tales atributos prevé reglas procesales especiales, como la establecida por el artículo 40.º del Código Procesal Constitucional, que dispone que: *“puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuya finalidad sea la defensa de los referidos derechos”*.

6. Que en esta línea de razonamiento, la disposición procesal aludida, amplía el ámbito de protección de los intereses difusos al extender o ampliar la legitimidad de las personas facultadas para iniciar procesos judiciales en su defensa, conforme así se subrayó en la STC N.º 5270-2005-PA/TC. Razón por la cual mal se podría estimar que la asociación huanuqueña demandante carece de legitimidad para obrar debido a que *“no desarrolla una actividad referida a la temática traída al amparo o porque su objeto social no se relaciona con ésta”*, toda vez que la *legitimidad colectiva especial* permite a cualquier persona accionar judicialmente a fin de tutelar intereses difusos de reconocimiento constitucional, incluso a aquellas que son ajenas a la comunidad.

Consecuentemente, la demandante se encuentra legitimada para promover proceso constitucional de amparo, en tutela de los intereses difusos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la propiedad pública, como también lo está, por obvias razones, para solicitar tutela respecto al derecho individual a la libre competencia, que le asiste a todos y cada uno de los comerciantes que la integran.

7. Que sobre el particular, y afirmando lo sostenido en anterior oportunidad, en la STC 0048-2004-AI/TC se determinó *“que el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado (art. 2.18 de la Constitución), “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el*



*derecho quedaría, así, carente de contenido” (fundamento 17). De ahí que este derecho se concrete en el derecho a que el medio ambiente se preserve” (STC N.º 0011-2010-PI/TC).*

***Bienes de dominio público y crecimiento sostenible intereses difusos de contenido constitucional***

8. Que en lo que se refiere a los bienes de dominio público, la Constitución instituyó que estos se encuentran fuera del tráfico jurídico, al garantizar en su artículo 73.º que *“son inalienables e imprescriptibles”*; se enfatiza además, que *“pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”*.

El Tribunal Constitucional, en su labor de interpretación e integración de las disposiciones constitucionales, ya en la STC N.º 006-1996-AI/TC, sostuvo que *“los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público”*. Por otro lado, ha destacado, que del enunciado constitucional materia de comentario, se deduce que los bienes de dominio público *“no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado”*.

Este criterio se ha afirmado en la STC acumulados N.ºs 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisando que *“Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”*. También se ha definido al dominio público como la *“forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73º de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables”* (fundamento 29).

9. Que por otro lado, debe subrayarse que es de responsabilidad del Estado en general, y de los gobiernos locales en particular, el gestionar el crecimiento ordenado y sostenible de los centros urbanos, no solo verificando el impacto de sus decisiones sobre la naturaleza, sino también satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.
10. Que en el contexto descrito, los hechos alegados por el demandante tienen incidencia constitucional directa en los derechos fundamentales invocados, razón por la cual este Colegiado estima que corresponde revocar el rechazo liminar, a fin de que la demanda sea admitida y tramitada con arreglo a ley, corriendo traslado de ella al emplazado.
11. Que, finalmente, es deber de este Tribunal el supervisar que se garantice el acceso de todas las partes que tuvieran interés jurídicamente relevante en el resultado del presente proceso. Ello atendiendo a la cesión de posición contractual efectuada por Urbi Propiedades S.A. a favor de Patrimonio en Fideicomiso D.S.N.º 093-2002-EF Interproperties Perú – INTERPROPERTIES, a la que se refiere la demandante en su escrito de fecha 9 de abril de 2012, presentado en sede del Tribunal Constitucional (fojas 98 del cuadernillo del TC).

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**RESUELVE**

1. **REVOCAR** la resolución recurrida de fecha 31 de enero de 2012, y la resolución del Primer Juzgado Mixto de Huánuco de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, de fecha 13 de octubre de 2011
2. **DISPONER** que se admita a trámite la demanda de amparo, integrando a quienes tuviesen interés jurídicamente relevante en el resultado del presente proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.  
**BEAUMONT CALLIRGOS**  
**MESÍA RAMÍREZ**  
**ETO CRUZ**

## **29. BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

**SUMILLA:** *Los bienes de dominio público del Estado son inembargables, conforme a lo regulado en el artículo 73° de la Constitución Política del Estado, cuya vigencia subsiste.*

**Expediente N° 006-97-AI-TC LIMA**  
**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los treinta días del mes de enero de mil novecientos noventa y siete, reunidos en **SESION DE PLENO JURISDICCIONAL**, con asistencia de los señores Magistrados:

**NUGENT,**  
**ACOSTA SANCHEZ,**  
**AGUIRRE ROCA;**  
**DIAZ VALVERDE**  
**REY TERRY**  
**REVOREDO MARSANO;**  
**GARCIA MARCELO;**

**PRESIDENTE**  
**VICEPRESIDENTE;**

Actuando como Secretaria Relatora, la doctora María Luz Vásquez, pronuncia la siguiente sentencia; con los fundamentos de voto del Magistrado García Marcelo.

**ASUNTO:**

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por treintidos señores Congresistas contra la Ley N° 26599, que modifica el Artículo 648°, inciso 1) del Código Procesal Civil.

**ANTECEDENTES:**

Admitida la demanda, mediante resolución del Tribunal Constitucional de fecha veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y seis, suscrita por treintidos señores Congresistas que representan mas del veinticinco por ciento del número legal de miembros del Congreso cumpliéndose con lo dispuesto por el numeral 4 del Artículo 25 de la Ley N° 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, ordenándose luego correr traslado de la misma al Congreso de la República.

En su escrito de demanda solicitan los accionantes que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 26599 que modificó el Artículo 648, inciso 1) del Código Procesal Civil donde se precise qué bienes son inembargables. La Ley materia de la presente acción modifica el inciso primero por el texto siguiente: "Bienes inembargables.- Son inembargables: 1. Los bienes del Estado.- Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del Sector al que correspondan".

Aducen los demandantes que la Ley que motiva la presente acción vulnera la Constitución Política del Estado por transgredir los preceptos siguientes: el derecho de la Igualdad ante la ley, el principio de observancia al debido proceso y tutela jurisdiccional; el principio de independencia de la función jurisdiccional y los alcances de inalienabilidad de los bienes del Estado.

Absolviendo el trámite de contestación a la demanda, el Congreso de la República, a través de su apoderado, Oscar Medelius Rodriguez, Congresista de la República, la niega y contradice, y solicita se declare infundada en todos sus extremos; por los siguientes fundamentos:

Que, la Ley N° 26599 no vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la normatividad vigente plantea una diferencia de trato respecto del Estado en cuanto a la disposición de los recursos públicos. Que, es falso que con la acotada norma, el cumplimiento de las resoluciones judiciales quede supeditado a la decisión de la administración que es una de las partes en el proceso, y que más bien ordena cumplir los fallos judiciales con recursos presupuestados.

Que la Ley N° 26599 no propicia el sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo pues no se contrapone a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, y más bien establece los mecanismos para el cumplimiento de los fallos judiciales.

#### **FUNDAMENTOS:**

Habiendo examinado los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación a la misma, así como los argüidos a la vista de la causa, y los propios de los señores Magistrados; encontrándose los miembros del Tribunal en aptitud de emitir su voto, y habiéndose efectuado la votación en el Pleno convocado, para tal efecto, por el Presidente del Tribunal, el día treinta de enero de mil novecientos noventisiete, el Tribunal Constitucional, haciendo uso de las atribuciones que le confiere la Constitución y su Ley Orgánica; y,

#### **CONSIDERANDO:**

Que, los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público: sobre los primeros, el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado: sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público.

El Artículo 73° de la Constitución Política del Estado establece, que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, deduciéndose de ello, que no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado.

La Ley N° 26599 que modifica el Artículo 648 del Código Procesal Civil ha otorgado a los bienes de dominio privado aquella inmunidad que la Constitución otorgó únicamente a los bienes de dominio público.

Los tratadistas de Derecho Constitucional consideran que el Estado tiene una doble personalidad jurídica, cuando ejerce el ius imperium, actúa como persona de derecho público, y cuando contrata o administra sus bienes patrimoniales privados actúa como persona de derecho privado. En consecuencia, cuando contrata y se obliga ante particulares, ambas partes deben someterse a las mismas reglas y no puede el Estado tener un nivel de preeminencia, lo contrario sería ir contra el principio constitucional de igualdad ante la ley. La persona que acude, en busca de justicia, a la función jurisdiccional, sea quien fuera, recurre pidiendo solución a un conflicto de intereses intersubjetivos y no puede hacerlo con mas privilegios que la otra parte o contrario, así sea éste el Estado quien con mayor obligación debe acudir sin otro privilegio que la razón o el derecho; es decir, que ambos recurrentes deben hacerlo en igualdad de condiciones y con la plena confianza de que van a obtener justicia en forma igualitaria, de tal suerte que no se merme la seguridad jurídica.

De continuar vigente la Ley, en cuanto se refiere al inciso primero, daría lugar a que no exista una seguridad jurídica ya que vano sería accionar contra el Estado, que de ser vencido no se le podría

ejecutar la sentencia por existir esta protección a su favor, esto daría lugar para pensar o creer, con fundamento, que la persona que entable demanda al Estado no tiene derecho a una tutela jurisdiccional efectiva; y no habría una igualdad de condiciones, y se presentaría una credibilidad dudosa para el cumplimiento de las sentencias.

El fin de un proceso es abstracto, es lograr la paz social en justicia ¿No sería así innecesario accionar contra el Estado para que cumpla con una obligación?. El Estado sí puede accionar contra una persona y de ser vencedor, puede ejecutar la sentencia, lo que no sucede si el Estado es el enjuiciado y vencido.

Ello vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues pretende establecer un trato discriminatorio sin ninguna base objetiva y razonable, violándose de ese modo los Convenios, Pactos, Protocolos y Tratados de Derechos Humanos en los que es parte el Estado Peruano, en los que se reconoce y garantiza el derecho a la igualdad de las personas ante la Ley. De continuar la vigencia del inciso primero se estaría afectando el desarrollo o resultado del proceso.

Un debido proceso es aquel en que se aplican las leyes sustantivas y adjetivas, debidamente vale decir en forma igual para los litigantes: demandante y demandado, el Juez tiene la obligación de cumplirlas y hacerlas cumplir, con esta ley y mediante el inciso primero del Artículo 648 del Código Procesal Civil que ahora se examine, no se le deja administrar justicia en forma independiente. ¿Cómo hará el Juez para hacer cumplir un fallo si esta ley le prohíbe ejecutarla, en caso de ser el Estado el obligado?.

¿Tendría razón de ser un debido proceso cuando no se va a poder aplicar ni ejecutar la sentencia? No sería un debido proceso, pues sería inconcluso hasta que sea atendido con la partida nuevamente presupuestada del Sector al que corresponda el organismo estatal enjuiciado. De ser así, sería una sentencia meramente declarativa; pero paradójicamente sí se podría ejecutar de inmediato, de ser el caso, si se tratara de un litigante común y corriente el vencido.

El Estado es el primero que debe cumplir la ley, así como exige que todos los ciudadanos la cumplan, y por ser un derecho fundamental y natural: la igualdad de las personas ante la Ley.

En consecuencia, la presente acción de inconstitucionalidad debe ser declarada fundada en parte, pues del tenor de la demanda se entiende que la acción de inconstitucionalidad se refiere a la totalidad de la Ley N. 26599, ello importaría dejar sin efecto la totalidad del Artículo 648° del Código Procesal Civil; de ocurrir ello, los demandantes habrían propiciado una situación aún más grave en el sistema procesal civil, que el citado inciso primero.

De conformidad con el último párrafo del Artículo 36 de la Ley N° 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, este Colegiado en la sentencias declaratorias de inconstitucionalidad, en todo o en parte de una norma puede resolver además lo concerniente a situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia; por consiguiente es conveniente precisar dichas situaciones de carácter transitorio en la presente acción en concordancia con el Artículo 204° de la Constitución Política del Estado, cuyo último párrafo: "No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declare inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal".

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, haciendo uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica.

## **FALLA**

Declarando **FUNDADA** en parte la demanda que pide que se declare inconstitucional la Ley N° 26599, en cuanto ella introduce el actual inciso primero en el Artículo 648 del Código Procesal Civil, con el tenor siguiente: "Son inembargables: 1. Los bienes del Estado. Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del Sector al que correspondan"; precisando que subsiste la vigencia del Artículo 73 de la Constitución, según el cual son inembargables los bienes del Estado de dominio público e **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

**SS. NUGENT; ACOSTA SANCHEZ;  
AGUIRRE ROCA; DIAZ VALVERDE;  
REY TERRY; REVOREDO MARSANO;  
GARCIA MARCELO.**

## **FUNDAMENTO DEL VOTO, CONCORDANTE CON EL DE LA MAYORIA, QUE SUSCRIBE EL MAGISTRADO GARCIA MARCELO**

En el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 26599, que modifica el Artículo 648 del Código Procesal Civil, mi voto, concordante con el de la mayoría, si bien coincide con la parte considerativa de la sentencia, no obstante, difiere, parcialmente, de su parte resolutive, que declarando parcialmente fundada la demanda, no se pronuncia respecto de las situaciones jurídicas producidas por dicha ley inconstitucional mientras estuvo en vigencia, conforme lo ordena el Artículo 36 de la Ley N° 26435, Orgánica de este Colegiado.

En realidad se trata, como se puede ver más que de un disenso sobre la referida parte resolutive, de la advertencia de una omisión en ella, en la que estimo que la ausencia de pronunciamiento, pudiera producir un desconcierto entre los jueces y magistrados del Poder Judicial, en los procesos en los que el Estado haya sido parte

En tal sentido, y según se está, también, a lo dispuesto por el Artículo 204 in fine de la Constitución, que el Tribunal Constitucional haya declarado inconstitucional la Ley N° 26599, que modifica el Artículo 648 del Código Procesal Civil, no significa que durante el tiempo en que esta ley se encontraba en vigencia, las situaciones jurídicas producidas durante su vigencia cambien, pues, los procesos iniciados, tramitados y culminados encontrándose vigente esta ley, siguen rigiéndose por la misma, sin que quepa posibilidad alguna de que por virtud de la sentencia de este Colegiado, se asigne carácter retroactivo a su fallo. Desde luego que todo este asunto, no es una cuestión baladí, sino que está en la esencia misma del sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, que a este Tribunal, en calidad de monopolio, se le ha conferido: el que sus sentencias no declaren la nulidad de las normas impugnadas (en caso de sentencias estimatorias), sino la anulabilidad de las mismas, tópico totalmente distinto, y sí, más bien, necesario de precisar.

**S. GARCIA MARCELO**



## 30. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

**SUMILLA:** *El artículo 73 de la Constitución, en modo alguno, señala que los bienes de dominio público sean intangibles, esto es, que no puedan tocarse. Tampoco garantiza, tratándose de bienes públicos como los parques metropolitanos, la extensión que éstos puedan tener. En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de “inalienables”, es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno. No obstante esto, el artículo 1 de la Ley N° 26664 ha declarado, extensivamente, que los parques metropolitanos tienen, adicionalmente, el carácter de intangibles.*

**Expediente N° 0018-2002-AI-TC**  
**COLEGIO DE ABOGADOS DEL SANTA**  
**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Presidente; Revoredo Marsano, Vicepresidenta; Aguirre Roca, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia;

### **ASUNTO**

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Santa contra la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MSP, emitida por la Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote.

### **ANTECEDENTES**

El Colegio de Abogados del Santa interpone acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MPS.

Alega que la mencionada disposición ha sido emitida “violando los principios del Estado democrático de derecho y de legalidad”, en razón de lo siguiente: a) atenta contra el carácter o naturaleza de bien intangible, inalienable e imprescriptible del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, toda vez que, contraviniendo los artículos 51, 70 y 73 de la Constitución, la Ley N° 26664, la Resolución Suprema N° 201-69-VI-DE, y los artículos 56 y 58 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (aprobado por Decreto Supremo N° 007-85-VC), se modificaron sus límites y se redujo su área delimitativa, de 630 a 471.29 hectáreas; b) efectúa cambios de zonificación y modificaciones sustanciales del Plan Urbano o Plan Director de Chimbote, aplicando ilegalmente un tratamiento no permitido para los parques ya existentes, dado su carácter de intangible, y por tanto, no modificable; c) vulnera los derechos de las personas a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas, garantizados en los artículos 2, inciso 22), y 3 de la Carta Magna, ya que el parque constituía una zona recreacional y, ahora, se ha convertido en zona de comercio intensivo; d) contraviene el principio de jerarquización de las normas consagrado en el artículo 51 de la Constitución al vulnerar los artículos 66 y 73 del referido texto, ya que el mencionado parque es patrimonio de la nación, inalienable e intangible, por lo que la municipalidad no debió haber realizado una nueva delimitación, sino circunscribirse a su función de reglamentación,

administración y tutela; e) afecta las garantías contenidas en el artículo 55 de la Constitución, pues viola la Convención de Ramsar, del 2 de febrero de 1971, vigente en nuestro país desde julio de 1992, relativa a los humedales de importancia internacional; f) viola los derechos, obligaciones y garantías consagrados por la Constitución en los artículos 7, 44 (primer párrafo), 65, 70 y 103 (in fine), en razón de que la nueva zonificación y el cambio de uso afectará de alguna manera la salud, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; g) contraviene la garantía de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y el debido proceso consagrados por el artículo 139, incisos 2) y 3), así como la obligación que impone el inciso 5) del artículo 192 de la Carta Magna.

Por otro lado, señala que la referida norma es inconstitucional por la forma, pues fue elaborada siguiéndose el procedimiento señalado para la aprobación y modificación de los planes urbanos, regulados por el Decreto Supremo N° 007-85-VC, el cual no es aplicable al caso del Parque Metropolitano de Villa María por su condición de intangible. Expone que el derecho al debido proceso debe también respetarse en el seno de un procedimiento administrativo, como lo ha expuesto en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional. Asimismo, alega, la infracción de los artículos 2, inciso 17), y 31 de la Constitución, así como los incisos 4) y 5) del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La emplazada solicita que se declare improcedente y/o infundada la demanda en todos los extremos, por las siguientes razones: a) los artículos 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 200, inciso 4) (hoy modificados por la Ley de Reforma Constitucional N° 27680), de la Constitución reconocen a los gobiernos locales los atributos de la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, por lo que se encuentran facultados para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones; b) la demandante justifica su pretensión en la Ley N° 26664 y los Decretos Supremos N°s. 028-97-MTC, 04-95-TC y 154-2001-EF, los cuales no resultan de aplicación al caso.

Realizada la audiencia pública, los autos quedaron expeditos para dictarse sentencia.

## FUNDAMENTOS

1. Aunque se ha alegado la existencia de una pluralidad de vicios de orden formal en la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MSP (a juicio de la demandante, derivado de la violación del derecho al debido proceso), la verdad es que éstos constituyen un cuestionamiento que se atiene a cuestiones de orden material.

En efecto, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda declarar la invalidez formal de una norma con rango de ley, como la Ordenanza Municipal, se encuentra supeditada a que el legislador municipal haya transgredido las normas constitucionales que regulan el proceso de producción jurídica de las ordenanzas municipales o aquellas disposiciones a las que la Norma Suprema reenvía el establecimiento de los referidos límites formales.

Evidentemente, ese no es el caso de la norma impugnada. Al respecto, es dable señalar que la mera impugnación de una norma con rango de ley por la supuesta violación del derecho al debido proceso, no da lugar a que este Tribunal pueda declarar su inconstitucionalidad, ya que este derecho no constituye ni supone el establecimiento de un límite de orden formal al proceso de elaboración normativa, sino que, en cualquier caso, se erige como un límite de carácter material, en la medida en que, al regularse un procedimiento administrativo determinado donde se

decidirá sobre los derechos e intereses legítimos de los administrados, este afecte el contenido esencial de las garantías mínimas constitucionalmente establecidas. Empero, sucede que la Ordenanza Municipal cuestionada no regula procedimiento administrativo alguno.

2. El actor alega que la demandada debió seguir el procedimiento señalado en el Decreto Supremo N° 007-85-VC o el establecido en los artículos 504 y demás pertinentes del Código Procesal Civil, y que al no hacerlo se violó el derecho al debido proceso.

El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio, y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, precisa que tampoco cabe declararse la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, porque ésta hubiera sido expedida transgrediendo otras normas de homóloga o inferior jerarquía. En efecto, las el Código Procesal Civil no establece límites de orden procedimental a fuentes como las ordenanzas municipales. Asimismo, la colisión entre las disposiciones del Código y una Ordenanza Municipal -si ese fuera el caso- tampoco genera un problema de invalidez constitucional de una ordenanza, pues el conflicto de contenidos entre dos normas del mismo rango debe ventilarse conforme a las técnicas que existen en el ordenamiento para la solución de las antinomias.

De otro lado, la posibilidad de declararse la invalidez formal de una Ordenanza Municipal, está supeditada a que ésta altere el principio de jerarquía normativa. Ello presupone la existencia de dos fuentes de rango distinto, en la que la de menor jerarquía es producida con alteración de la de mayor nivel.

Por consiguiente, dado que la Ordenanza Municipal cuestionada no regula un íter procedimental para ventilar derechos o intereses de los administrados, y porque su cuestionamiento en modo alguno se basa en una norma constitucional que regule proceso de producción jurídica, este primer aspecto de la pretensión debe desestimarse.

3. La demandante sostiene que la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MSP es inconstitucional por el fondo, ya que, a su juicio, al reducir el área del Parque Metropolitano de Villa María, de 630 a 471.29 hectáreas, afectó su naturaleza de bien intangible, inalienable e imprescriptible, violando, de ese modo, los artículos 51, 70 y 73 de la Constitución.

Más allá de la remisión efectuada por la demandante a los artículos 51 y 70 de la Constitución, lo cierto del caso es que la controversia planteada en torno a los alcances de los artículos 1 y 2 de la citada Ordenanza Municipal están directamente relacionados con el artículo 73 de la Constitución, según el cual “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”.

4. Evidentemente, el Parque Metropolitano Humedales de Villa María tiene la condición de bien de dominio público y, por ello, le alcanzan las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Sin embargo, el artículo 73 de la Constitución, en modo alguno, señala que los bienes de dominio público sean intangibles, esto es, que no puedan tocarse. Tampoco garantiza, tratándose de bienes públicos como los parques metropolitanos, la extensión que éstos puedan tener. En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de “inalienables”, es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno. No obstante esto, el artículo 1 de la Ley N°

26664 ha declarado, extensivamente, que los parques metropolitanos tienen, adicionalmente, el carácter de intangibles.

El Tribunal Constitucional no comparte el criterio de que la citada Ordenanza Municipal sea inconstitucional por haber dispuesto, en oposición a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Nº 26664, la reducción del área determinativa del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y reitera que la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley no se deriva de su contradicción con una norma de su mismo rango, sino de la violación de un precepto constitucional.

En consecuencia, al no haberse previsto en la Constitución que los parques metropolitanos tengan el carácter de intangibles, es claro que el Tribunal Constitucional no puede declarar la invalidez constitucional de la Ordenanza Municipal impugnada por haber dispuesto la reducción de su área de delimitación.

En el contexto anotado, la controversia gira en torno a una colisión entre dos normas del mismo rango: el artículo 1 de la Ley Nº 26664, que, como se ha indicado, señala que los parques tienen el carácter de intangibles; y la Ordenanza Municipal Nº 016-2001-MPS, que afectó tal intangibilidad al aprobar, en su artículo 1, el Expediente Técnico de Delimitación y Monumentación del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y señalar, en su artículo 2, la ubicación cartográfica y física, el área, su perímetro y los linderos. Por ende, como lo establece la Teoría General del Derecho, la colisión entre dos normas del mismo rango, debe resolverse de conformidad con las técnicas de solución de antinomias.

5. Si lo anteriormente expuesto no autoriza al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal cuestionada, ello tampoco impide que, ahora, ésta sea evaluada de cara al inciso 22) del artículo 2 de la Constitución, según el cual toda persona tiene derecho “(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.

Por tanto, la cuestión que queda por dirimir se resume a lo siguiente: ¿Viola el derecho reconocido en el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución Política del Estado la reducción del área del Parque Metropolitano Humedales de Villa María?

Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

6. El inciso 22) del artículo 2 de la Constitución Política del Estado reconoce, en calidad de derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona.

El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales -vivos o inanimados- sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten -de una manera directa o indirecta- su sana existencia y coexistencia.

Guillermo Cano Derecho, política y administración ambiental. Buenos Aires Depalma, 1978 refiere que el ambiente o entorno humano contiene dos categorías de elementos interdependientes entre sí:

- a) El entorno natural con sus recursos naturales vivos, que comprende la flora, fauna y el sector agrícola y el hombre; y los recursos naturales inertes como las tierras no agrícolas, las aguas, los minerales, la atmósfera y el espacio aéreo, los recursos geotérmicos, la energía primaria y los recursos escénicos o panorámicos.

Al respecto, la ecología ayuda a comprender la interrelación entre los organismos vivos y su correspondiente ambiente físico.

- b) El entorno creado, cultivado o edificado por el hombre, el cual se encuentra constituido por bienes naturales como la producción industrial, minera, agropecuaria cultivada y sus desechos o desperdicios, afluentes domésticos, edificios, vehículos, ciudades, etc.; e igualmente los bienes inmateriales como los ruidos, olores, tránsito, paisajes o sitios históricos de creación humana.

A nuestro modo de ver, el ambiente entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana.

Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia.

Desde una perspectiva práctica, un ambiente puede ser afectado por alguna de estas cuatro actividades:

- a) Actividades molestas: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias.
- b) Actividades insalubres: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana.
- c) Actividades nocivas: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.
- d) Actividades peligrosas: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones.

Asimismo, el Estado puede afectar el cabal goce y ejercicio de este derecho como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuyen a su deterioro o reducción, y que, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación.

Dicho derecho, en principio, establece un derecho subjetivo de raigambre fundamental, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad o, acaso, por razón de la ciudadanía. Sin embargo, no es sólo un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés con caracteres difusos, en el sentido de que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas.

7. La Constitución no señala explícitamente el contenido protegido del derecho en referencia; esto es, lo referido al ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana.

No obstante esto, la Constitución vigente proporciona algunas orientaciones a partir de las cuales es posible concretizarlo. En efecto, el citado derecho no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

Por consiguiente, el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución, implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos.

8. Por otro lado, la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también que ese ambiente debe ser “adecuado para el desarrollo de la vida humana”.

Lo expuesto se traduce en la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables. Como se afirma en el artículo 13 de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997,



el “derecho a un medio ambiente seguro, sano [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo”.

9. En ese contexto, y acorde con lo anteriormente expuesto, el Estado tiene derechos y deberes de carácter reaccional y prestacional. Así, en su faz reaccional, el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En cuanto a la faz prestacional, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible. En ese sentido, este Colegiado estima que la protección del medio ambiente no es sólo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan.

10. En ese sentido, cabe afirmar que de la Constitución se deriva un mandato especial impuesto al Estado y a todas sus dependencias, incluyendo gobiernos locales y regionales, orientados a exigir, como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, el cumplimiento de los deberes destinados a “la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.
11. La demandada no ha contradicho la alegación del recurrente, según la cual la Ordenanza Municipal impugnada habría dispuesto la reducción del área del Parque Metropolitano Humedales de Villa María; antes bien, confundiendo la naturaleza de los bienes protegidos por el derecho reconocido en el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución y los alcances de la última parte del artículo 73 de la Norma Fundamental (“[...] Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”), ha pretendido justificar la reducción del área del Parque Metropolitano, argumentando que se trata de una competencia que, cuando se expidió la ordenanza cuestionada, le era propia.

Por tanto, resta absolver la siguiente cuestión: ¿Forma parte del contenido constitucionalmente protegido del inciso 22) del artículo 2 de la Constitución evitar la reducción del área de los denominados parques metropolitanos? La respuesta de esta interrogante, desde luego, no puede darse de espaldas a lo que nuestro ordenamiento califica como “parques metropolitanos”.

Conforme al artículo 9 del Decreto Supremo N° 04-95-MTC, se entiende por “parques metropolitanos” aquellos “grandes espacios dedicados a la recreación pública, activa o pasiva, generalmente apoyados en características paisajistas o de reservas ecológicas, cuyas funciones y equipamiento se dirigen al servicio de la población de un área metropolitana”.

Según se ha sostenido a lo largo del proceso, el denominado Parque Metropolitano Humedales de Villa María no sólo es un espacio dedicado a la recreación pública, activa o pasiva, sino que es asiento de reservas ecológicas, como los denominados pantanos, a los que se hace mención en los documentos antes citados.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que una de las prestaciones estatales que se derivan del inciso 22) del artículo 2, de la Constitución, es aquella en la que el legislador (nacional, regional o local), dentro de sus deberes de conservar y prevenir el ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de las personas, mantiene in totum el área de un parque metropolitano con las características ecológicas de las que goza el denominado Humedales de Villa María. A mayor abundamiento, es necesario subrayar que el legislador se encuentra obligado a prevenir que dicho espacio no sea objeto de reducción territorial.

En lo que queda de estas zonas ecológicas, no cabe que, so pretexto de regular una materia que por mucho tiempo no lo fue, los gobiernos locales como la demandada, puedan considerarse autorizados para revertir la condición natural de estos espacios ecológicos. Como antes se ha manifestado, lejos de suponer la aceptación de una situación de hecho como irreversible, se encuentra la obligación, dentro del ámbito de sus competencias, de adoptar todas las medidas necesarias para conservarlas.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

#### **FALLA**

Declarando **FUNDADA**, en parte, la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MPS, de fecha 20 de julio de 2001, y, en consecuencia, inconstitucionales sus artículos 1 y 2; e **INFUNDADA** en lo demás que contiene. Dispone su publicación en el Diario Oficial El Peruano, la notificación a las partes y su archivamiento.

**SS.**

**REY TERRY**

**REVOREDO MARSANO**

**AGUIRRE ROCA**

**ALVA ORLANDINI**

**BARDELLI LARTIRIGOYEN**

**GONZALES OJEDA**

**GARCÍA TOMA**

## 31. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

**SUMILLA:** *La desafectación, en ese sentido, no sólo comprende el supuesto de cancelación total de la finalidad pública de un bien de dominio público, para transformarla, por ejemplo, en un bien de dominio privado. También se produce cuando no perdiendo tal la condición de bien de dominio público, sin embargo, por un acto de autoridad cesa el destino o la función social que le era inherente y se le modifica por otra, que siendo igualmente pública (vgr. para la prestación de servicios públicos), sin embargo, impedirá que en ella se realicen las actividades a las que originalmente estaban orientadas (en el caso de un bien de uso público, la satisfacción de necesidades cotidianas de la población, como la utilización de calles, veredas, parques, puentes, carreteras, playas, ríos, etc).*

**EXP. N.º 00005-2009-PC/TC**  
**LIMA**  
**MUNICIPALIDAD DISTRITAL**  
**DE JESÚS MARÍA**

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo del 2011, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Beumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Demanda de conflicto de competencias interpuesto por la Municipalidad Distrital de Jesús María contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### ANTECEDENTES

Enrique Ocrospoma Pella, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Jesús María, interpone demanda de Conflicto de Competencias contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando se declare: (a) la competencia de la Municipalidad Distrital de Jesús María para administrar y resolver sobre la utilización de los bienes públicos que se hallan bajo su jurisdicción territorial; y (b) se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N° 937 – 2009 MML – GFC, de fecha 03 de Julio del 2009, emitida por la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima; la Resolución N° 01 ( Exp. 1181 – 2009 – AEC), de fecha 06 de Julio del 2009, emitida por la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima; del oficio N° 459 – 2009 – MML – GDU, de fecha 22 de Junio del 2009, emitido por la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima; del oficio N° 479 -2009 – MML – GDU de fecha 26 de junio del 2009 emitida por la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima; del Oficio N° 502 – 2009 – MML – GDU, de fecha 06 de julio del 2009, emitido por la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y, (d) la nulidad de las actas de constatación, notificaciones preventivas y demás actos que haya emitido la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Alega que mediante el proceso de presupuesto participativo-2009, la Municipalidad de Jesús María aprobó la ejecución del "Proyecto del Complejo Social 'Centro Juan Pablo II'" a edificarse en las intersecciones de las avenidas de La Peruanidad y Horacio Urteaga. Refiere que tratándose de una obra pública a ser edificada en su jurisdicción territorial, su ejecución era de competencia exclusiva de la Municipalidad de Jesús María. No obstante, refiere, cuando ésta se venía construyendo, fue notificada del Oficio N° 459-2009-MNL-GDU, de 22 de junio de 2009, mediante la cual la Municipalidad demandada lo requirió para que presentase la resolución que aprobó su Habilitación Urbana, el plano, así como la copia de la partida registral, o cualquier otro antecedente registral del sector donde se desarrollaba la obra. Indica que pese a absolverse dicha solicitud, mediante Oficio N° 479-2009-MML-GDU, de 26 de junio de 2009, la Municipalidad de Lima dispuso que se abstuvieran de continuar con los trabajos de construcción. Poco después, recuerda, se puso en su conocimiento la Notificación Preventiva de Sanción N° 309200, mediante la cual se le multó. Y unos días después, mediante la Resolución Gerencial N° 937-2009-MML-GFC, se le hizo saber que se había dispuesto la paralización inmediata de la obra, su retiro y demolición de todo lo construido antirreglamentariamente, lo que se ejecutó casi de inmediato. A juicio de la demandante, puesto que no se trata de un área verde ni una vía de acceso público, sino de un "remanente de la vía pública local que no ha sido habilitada ni zonificada para un fin específico", la edificación del Complejo Social 'Centro Juan Pablo II' formaba parte de sus competencias exclusivas, por lo que considera que la demolición efectuada constituye una grave afectación de sus competencias.

La Municipalidad Metropolitana de Lima solicita que se desestime la demanda, esencialmente, por considerar que tras realizarse el estudio de los antecedentes registrales del área en el que se efectuaba la construcción, se determinó que ésta formaba parte del área de terreno de 351,832.50 m2 destinada a parque y vías públicas y que, por ello, tenía la condición de un bien de uso público sobre el cual no está permitido su modificación o reducción. Por otro lado, continúa, se determinó que la ejecución de la obra se efectuó en un área de intersección vial y no en un área útil de libre disponibilidad y sin zonificación asignada. Alega que por ello se dispuso la demolición de la obra al amparo de la Ordenanza Municipal Nos 812, 984 y 1014, pues no está permitido la modificación o reducción de bienes de uso público, siendo parte de sus competencias exclusivas ejercer el control del uso del suelo, "sobre todo cuando éste tiene la condición de uso público irrestricto".

## **FUNDAMENTOS**

### **§1. Petitorio**

17. Las pretensiones que contiene la demanda son que se declare: (a) la competencia de la Municipalidad Distrital de Jesús María para administrar y resolver sobre la utilización de los bienes públicos que se hallan bajo su jurisdicción territorial; y, (b) se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N° 937 - 2009 MML - GFC, de fecha 03 de Julio del 2009 y la Resolución N° 01 (Exp. 1181 - 2009 - AEC), de fecha 06 de Julio del 2009, ambas emitidas por la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima; igualmente, la de los oficios N° 459 - 2009 - MML - GDU, de fecha 22 de Junio del 2009; N° 479 -2009 - MML - GDU de fecha 26 de junio del 2009; N° 502 - 2009 - MML - GDU, de fecha 06 de julio del 2009, emitidos por la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y, finalmente, la de las actas de constatación, notificaciones preventivas y demás actos que haya emitido la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### **§2. Los rasgos configuradores del conflicto de competencias constitucionales**

1. El objeto del proceso competencial es la vindicación o, en su caso, la determinación de una competencia o una atribución. Con su articulación se persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano u ente estatal a que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto. Desde luego que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar al proceso competencial. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional precisa que la afectación ha de recaer sobre competencias o atribuciones asignadas por la Constitución o la Ley Orgánica. Se trata, por tanto, de la vindicatio de una potestas iusconstitucional o, cuando menos, de “relevancia constitucional”.

Este último supuesto grafica el caso de aquellas potestades conferidas exclusivamente por la Ley Orgánica. Al no encontrarse atribuidas directamente por la Constitución, lo que reivindica su “relevancia constitucional” es su rigurosa vinculación con el ámbito material del instituto de la reserva de Ley Orgánica. Ha de tratarse, pues, de una competencia o atribución vinculada con la estructura y funcionamiento de un ente estatal creado por la Constitución (cfr. STC 0003-2006-AI/TC, Fund. Jur. N° 22-23).

2. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional, por cierto, no sólo regula lo relacionado con la titularidad de la competencia o atribución como uno de los elementos del conflicto competencial. También disciplina el modo y carácter que el conflicto puede revestir. En la STC 0001-2010-CC/TC hicimos referencia a las distintas maneras que puede adoptar el conflicto. Recapitulando nuestra jurisprudencia, expresamos que dichos conflictos podían presentarse en cualquiera de las siguientes formas:

**a) conflicto positivo, que**

“se genera cuando más de un órgano constitucional reclama para sí la titularidad de una misma competencia o atribución” [Fund. Jur. N° 2];

**b) conflicto negativo, que se origina**

“cuando...más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un concreto acto estatal” [Fund. Jur. N° 2];

**c) conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio, que**

“se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro” [Cfr. STC 0005-2005-CC, Fund. Jur. N° 23];

**d) conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales, que**

“se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional” [Fund. Jur. 3].

3. Tal diferenciación es relevante para determinar la finalidad y caracteres que les son propios a cada uno de ellos. En ella se sustenta la diferencia planteada en el Fundamento Jurídico N° 2 de esta sentencia entre pretensiones destinadas a vindicar una potestas, de aquellas que sólo se dirigen a que se determine o identifique la titularidad de la misma.

Cae en la esfera de esta última, la articulación promovida en un conflicto negativo. El objeto de este último sólo es que se determine o identifique el órgano a quien corresponde la titularidad de la competencia o atribución cuyo ejercicio deliberadamente se rehúye. A diferencia de las demás modalidades de conflicto, en las que se promueve propiamente una

vindicatio potestatis. Es decir, una defensa o recuperación de la competencia o atribución que la Constitución y las leyes orgánicas asignan y que otros afectan.

4. A su vez, la vindicatio de la potestas tiene alcances distintos según se trate de un conflicto positivo o uno de menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de acto obligatorio.

En el conflicto positivo, la vindicatio potestatis siempre es “directa” porque se materializa en una pretensión de “recuperación” o “defensa” de la competencia o atribución de cara a su arrogación o auto adjudicación de la misma por otro. En tanto que en los conflictos por omisión de cumplimiento de acto obligatorio y de menoscabo de atribuciones constitucionales, la vindicatio potestatis es “indirecta”. Al no existir una subrogación o despojo de competencias, la defensa de la potestas sólo se traduce en cuestionar las decisiones o actuaciones (acción o por omisión) que interfieren y dificultan el ejercicio de las que son propias.

5. Cualquiera fuera el caso, es decir, ya se trate de una vindicación de la potestas o, a su turno, se dilucide a quién corresponde su titularidad, el conflicto nunca se efectúa en abstracto. Está asociado a una decisión (acción u omisión) que la afecte. Como se expresó en la RTC 00013-2003-CC/TC, no puede existir conflicto constitucionalmente relevante.

“si la duda sobre la titularidad de la competencia no se materializa en alguna decisión concreta o, si existiendo, la misma no se fundamenta en una vulneración al orden de competencias” (Fund. Jur. 10.4).

6. Desde luego, ello presupone, por un lado, la existencia (o subsistencia) de la actuación que motiva el conflicto. Dado que no hay conflicto en abstracto, es preciso que la decisión que lo origina deba mantenerse, conservarse o permanecer vigente. La in-subsistencia (o inexistencia) de la decisión acarrea la eliminación del conflicto o, dicho de esta otra forma, su desaparición. Pero, de otro lado, como se sostuvo en la STC 0001-2010-CC/TC, también es preciso que la actuación que origina el conflicto deba anidar un vicio de competencia.

En la misma STC 0001-2010-CC/TC, este Tribunal describió los caracteres esenciales del vicio de competencia. Entre otras cosas, sostuvimos que éste

“se presenta cuando un órgano constitucional se subroga inconstitucionalmente o afecta a otro en el ejercicio de algunas de estas funciones [conferidas por la Constitución o la Ley Orgánica]” (Fund. Jur. 7).

Una actuación inválida en el sentido antes anotado se suscita siempre que éste se encuentre vinculado con la infracción de ciertas condiciones de competencia formal y de competencia material impuestas por las normas que disciplinan el proceso de su producción jurídica. Esto es, por aquellas normas que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso.

### §3. Análisis del caso

7. En el caso, el Tribunal observa que el conflicto planteado tiene esencialmente su origen en la diferencia de posiciones en torno a si la Municipalidad de Lima debía autorizar previamente



(o no) la desafectación de un bien de uso público que iría de destinarse a la prestación de servicios públicos, tras la construcción en el área ubicada en la intersección de las avenidas De la Peruanidad y Horacio Urteaga de un Complejo Social dedicado a la atención del adulto mayor, la mujer y el niño de Jesús María.

Mientras la Municipalidad de Jesús María alega que la construcción del referido complejo no significó una desafectación de la finalidad pública del bien que exigiese la aprobación previa de la Municipalidad de Lima, la intervención de ésta, en los términos que se ha denunciado, constituye un menoscabo en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de Municipalidades; en cambio, la Municipalidad Metropolitana de Lima afirma que la desafectación se produjo, pues el área destinada a parques y vías públicas (esto es, un bien de uso público) no pudo ser modificado o reducido unilateralmente por la Municipalidad de Jesús María, incluso para destinarse a una nueva finalidad pública, como es el caso de la prestación de servicios públicos, al requerir tal desafectación de la aprobación previa de ella.

9. Ambas Municipalidades han procurado persuadir a este Tribunal sobre la legitimidad de cada una de sus posiciones. Para ello han ofrecido y actuado diversos medios de prueba, entre los cuales se encuentran:

- a) Por el lado de la Municipalidad de Jesús María, el Informe N° 212-2009-MML-GDU-SPHU-DP, de 25 de junio de 2009, en cuyo punto 2 del “Análisis”, se afirma que “Respecto del área donde se ubica la construcción del Complejo Social, este se ubica en la intersección vial de las Avenidas De la Peruanidad y Horacio Urteaga, frente al Jr. Juan Ribeyro y al Parque Metropolitano Campo de Marte. Dicha área, conforme lo aprobado mediante Ordenanza N° 1017-MML, correspondería a la intersección de las vías citadas en el párrafo que antecede, en consecuencia y no correspondiendo a un área útil, no cuenta con zonificación asignada con la cual se podría autorizar la edificación que se pretende. (...) las vías denominadas Av. De la Peruanidad y Horacio Urteaga se encuentran calificadas como vías locales que conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ordenanza 786-MML, que modifica el artículo 5 de la Ord. N° 341-MML, establece que la definición y aprobación de las vías locales corresponde exclusivamente a las municipalidades distritales dentro de su jurisdicción” (cursivas agregadas).

El Tribunal Constitucional precisa, sin embargo, que en las conclusiones del referido Informe N° 212-2009-MML-GDU-SPHU-DP, no se expresa que la Municipalidad de Jesús María tenga competencia sobre el área sobre el cual se pretendió edificar el Complejo Social Juan Pablo II. En directa relación con la apreciación condicional que en sus considerandos se formula (cf. párrafo anterior), la conclusión es que:

“se reitere a la Municipalidad Distrital de Jesús María el requerimiento contenido en el Oficio N° 459-2009-MML-GDU, señalando que remita la documentación sustentatoria que permite el desarrollo del proyecto Juan Pablo II, Guardería, Casa de la Mujer y Casa del Adulto Mayor” sobre el área ubicada entre la Av. De la Peruanidad y Calle Horacio Urteaga, y en tanto ello no quede esclarecido, se abstenga de continuar con los trabajos de construcción de la obra en mención”.

10. Igualmente, la Municipalidad de Jesús María ha presentado copia del Asiento registral del Terreno, bajo el Título 1303, de 29 de octubre de 1938, y copias de las resoluciones supremas Nos. 95, de 25 de marzo de 1938, y 140, de 12 de mayo de 1938, del Ministerio de Fomento,

mediante los cuales se aprueban los planos y la valorización del terreno. Según se desprende de la Resolución Suprema N° 95, mediante ella se aprobó:

“el nuevo plano formulado por el servicio técnico de urbanizaciones y pavimentos para urbanización de los terrenos actualmente ocupados por el Jockey Club y el Lima Cricket and Foot-Ball Club, que comprende un área de 407.163 m<sup>2</sup>, distribuidos en 4 manzanas enteras (...) y en parte de las manzanas XV, XVI y XVII, comprendiendo un total de 45 lotes con un área total de 53,607 m<sup>2</sup>(;) el resto del área corresponderá a los espacios destinados al nuevo parque y a las necesarias vías de circulación con un área total de 353,556 m<sup>2</sup>”.

11. Por su parte, la Municipalidad de Lima, a parte del Informe N° 212-2009-MML-GDU-SPHU-DP al que antes se ha hecho referencia (cf. supra, Fund. Jur. N° 9), ha adjuntado el Oficio N° 459-2009-MML-GDU, de 22 de junio de 2009, emitido por su Gerencia de Desarrollo Urbano, en el que se expresa, entre otras cosas, que

“(...) en el Archivo de la Subgerencia de Trámite Documentario de este Corporativo, no existen antecedentes de la Habilitación Urbana del área en la cual vienen ejecutando el Proyecto en mención.”

12. Del mismo modo, la referida Municipalidad ha remitido a este Tribunal el Informe N° 090-2009-MML-GDU-SPHU-DRD, de 2 de julio de 2009, expedida por la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas. En dicho Informe, luego de analizarse (a) la Copia Informativa del Título Archivado, de Asiento 25, fojas 19, del Tomo 31, “en el que obra la inscripción del plano de la Urbanización Fiscal de los terrenos del Jockey Club y el Cricket and Foot Ball Club”; (b) la Copia Informativa del Título Archivado de la Resolución Suprema N° 95, de 25 de marzo de 1938, “correspondiente a la aprobación del nuevo plano de la urbanización de los terrenos actualmente ocupados por el Jockey Club y el Cricket and Foot Ball Club del terreno de 407,163.00 m<sup>2</sup>, que distribuye en 4 manzanas enteras, comprendiendo un total de 45 lotes con un área total de 53,607.00 m<sup>2</sup>, indicando que el resto del área corresponderá a los espacios destinados al nuevo parque y a las necesarias vías de circulación con un área total de 353,556.00 m<sup>2</sup>”; y (c) la Copia Informativa del Título Archivado de la Resolución Suprema N° 140, de 12 de mayo de 1938, “en el cual se advierte la modificación de la urbanización, inscrita en el asiento 24; por la disminución de la extensión superficial de linderos del asiento 24, del área que permanece bajo el dominio privado del Estado y del número de manzanas que comprende(,) determinando que de la superficie total de 407,163.00 m<sup>2</sup>, sólo 53,330.50 m<sup>2</sup> continúan bajo el dominio privado del Estado, quedando ocupado el resto (351,832.50 m<sup>2</sup>) por el parque y demás vías públicas comprendidas”, la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas concluye que:

“(...) el área de terreno donde se vienen ejecutando obras para el Centro Juan Pablo II forma parte del área de terreno de 351,832.50 m<sup>2</sup>, destinada a parque y vías públicas, las cuales tienen la condición de BIEN DE USO PÚBLICO, no permitiéndose la modificación ni reducción de ninguno de ellos”.

13. De dichos medios de prueba, el Tribunal observa que registralmente el espacio adyacente al parque de los bomberos ubicado en la intersección de las avenidas De la Peruanidad y Horacio Urteaga forma parte del área de terreno de 351,832.50 m<sup>2</sup> destinada a parque y vías públicas. Se trata, en ese sentido, de un bien de dominio público. Y más concretamente, de un bien de “uso público”, al tener por finalidad que éste sea utilizada por la población para la satisfacción de sus necesidades cotidianas, antes que recibir en ella la prestación de servicios públicos, que es lo que caracteriza a los bienes de “servicio público”.

14. En ese sentido, el Tribunal comparte el criterio de la Municipalidad de Jesús María, en el sentido que la construcción del Complejo Social Juan Pablo II efectivamente no ha comportado una desafectación de la “finalidad pública” del área ubicada en la intersección de las avenidas De la Peruanidad y Horacio Urteaga.

El Tribunal, sin embargo, repara que éste no es el meollo sobre el cual gira la cuestión controvertida. En ningún momento la Municipalidad de Lima ha cuestionado que la edificación del Complejo Social Juan Pablo II haya terminado por alterar la condición de bien de dominio público del área donde éste se construyó.

Lo que aquella ha argumentado es que dicha construcción cesó en su condición de bien de dominio público destinado al “uso público”, para transformarla en un bien de dominio público orientado a la prestación de “servicios públicos” [al tener por finalidad brindar atención al adulto mayor, la mujer y el niño del distrito de Jesús María]. Según se ha expresado, tal modificación de la finalidad pública originaria del área donde se edificó el Complejo, constituiría una desafectación de dicho bien y, en ese sentido, requería necesariamente que se aprobara por la Municipalidad de Lima.

15. La cuestión de si se trata o no de una desafectación ha de resolverse afirmativamente. La variación de la finalidad de un bien comporta intrínsecamente una desafectación de su función originaria, puesto que ella se traduce, en lo que a aquí importa, en el cese del “uso público” de un bien, aunque ello no se traduzca necesariamente en el cambio de la titularidad de la propiedad del mismo o, lo que es lo mismo, que aquel devenga en un bien de dominio privado.

La desafectación, en ese sentido, no sólo comprende el supuesto de cancelación total de la finalidad pública de un bien de dominio público, para transformarla, por ejemplo, en un bien de dominio privado. También se produce cuando no perdiendo tal la condición de bien de dominio público, sin embargo, por un acto de autoridad cesa el destino o la función social que le era inherente y se le modifica por otra, que siendo igualmente pública (vgr. para la prestación de servicios públicos), sin embargo, impedirá que en ella se realicen las actividades a las que originalmente estaban orientadas (en el caso de un bien de uso público, la satisfacción de necesidades cotidianas de la población, como la utilización de calles, veredas, parques, puentes, carreteras, playas, ríos, etc).

16. ¿Podía la Municipalidad de Jesús María desafectar unilateralmente la condición de bien de uso público del área ubicada en las intersecciones de las avenidas De la Peruanidad y Horacio Urteaga? Según el artículo 27 de la Ordenanza Municipal 296-MML, modificada a su vez por la Ordenanza 786-MML, cualquier variación que allí se hubiese realizado requería que éste fuese aprobada por la Municipalidad de Lima [“(…) En todos los casos, corresponde al Concejo Metropolitano de Lima aprobar las desafectaciones de los bienes de uso público ubicados en la provincia de Lima, salvo los casos previstos y regulados expresamente por Ley”]. Y no sólo que fuesen aprobadas por la Comuna de Lima, sino además que dicha aprobación se materialice en una Ordenanza Municipal sujeta al cumplimiento de una serie de condiciones. Como precisa el artículo 29 de la misma Ordenanza 296-MML,

“Las desafectaciones, en todos los casos, inclusive las de bienes de uso público cuyos titulares sean las Municipalidades Distritales, se aprueban mediante Ordenanza expedida por el Concejo Metropolitano de Lima, con los dictámenes favorables de las Comisiones de

Desarrollo Urbano y de Asuntos Legales del Concejo Metropolitano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y previa opinión del Concejo Municipal Distrital donde se ubique el bien (...) y, en su caso, de la absolución y atención de las observaciones planteadas directamente por los vecinos que se consideren afectados (...)”.

17. No se ha procedido de esa manera, pese a haberse desafectado un bien del uso público para convertirlo a un bien de servicio público. En ese sentido, ningún reproche al modo cómo ejerció sus atribuciones –considera el Tribunal– puede efectuarse a la Municipalidad de Lima. Ella actuó en ejercicio de sus atribuciones y dentro de los alcances de los artículos 154 y 157 de la Ley Orgánica de Municipalidades, así como en la Primera Disposición Final de la Ordenanza 296-MML. Por ello, el Tribunal es del criterio que no se ha afectado las atribuciones de la Municipalidad de Jesús María, por lo que debe desestimarse la pretensión.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

#### **HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de Conflicto de Competencias.

Publíquese y notifíquese.

**SS.**

**ÁLVAREZ MIRANDA**

**VERGARA GOTELLI**

**BEAUMONT CALLIRGOS**

**CALLE HAYEN**

**ETO CRUZ**

**URVIOLA HANI**

## 32. CONCESIÓN DE PREDIOS DEL ESTADO

**SUMILLA:** *La concesión minera, tiene su origen en una facultad discrecional de la Administración, que se exterioriza mediante un acto de autoridad, por el cual se decide transferir unilateralmente a los particulares que cumplan las condiciones legales y reglamentarias de la concesión determinadas por el Estado el desarrollo de determinada actividad económica que tiene un carácter predominantemente público; este derecho al desarrollo de actividades, tales como la exploración o explotación minera, no implica la adquisición del derecho de propiedad sobre el predio concesionado; en consecuencia, la disposición de la venta por subasta pública resulta del ejercicio del derecho de propiedad que el Estado tiene sobre dicho bien.*

EXP. N.º 04143-2010-PA/TC

LIMA

MANUEL PILLACA QUISPE

### RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 24 de enero de 2011

#### VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto contra la resolución expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 64, su fecha 20 de mayo de 2010, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

#### ATENDIENDO A

1. Que, conforme al petitorio contenido en la demanda el objeto del presente proceso constitucional es que se declare nulo todo lo actuado en torno a la solicitud del recurrente, de fecha 18 de junio de 2009, destinada a que la Dirección General de Minería disponga que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales excluya las áreas de la concesión “Minera Arenera San Pedro” de la venta en subasta pública que se pretende realizar, por haberse vulnerado sus derechos a la petición, al debido procedimiento administrativo, de defensa y el derecho a la protección del Estado en su calidad de productor minero. Al respecto, se alega que el Director General de Minería, Víctor Manuel Vargas Vargas, resuelve su solicitud mediante un simple decreto, en el que se dispone poner en su conocimiento un informe administrativo, respecto del cual interpuso un recurso de revisión que fue denegado por improcedente por el mismo funcionario; se añade que ante tal circunstancia interpuso un recurso de queja que también fue denegado por improcedente por el Consejo de Minería integrado por Daniel Huaco Oviedo, Luis Panizo Uriarte y Luis Soller Rodríguez, mediante resolución signada con el número de Queja N.º 033-2009-MEM/CM, de fecha 12 de diciembre de 2009.
2. Que el Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima declara improcedente in límine la demanda por considerar que el demandante tiene expedita la vía administrativa ya iniciada para ejercer la tutela de los derechos invocados, y, una vez agotada ésta, tendrá también el

derecho de promover el correspondiente proceso contencioso-administrativo, siendo de aplicación al presente proceso lo dispuesto en los artículos 5.4 y 47 del Código Procesal Constitucional. A su turno, la Sala confirma la apelada por considerar que los hechos expuestos en la demanda deben ser materia de probanza, no siendo el amparo la vía idónea para tal efecto, como sí lo es el proceso contencioso-administrativo.

3. Que como lo ha expuesto el Tribunal Constitucional a través de su reiterada jurisprudencia (cfr. STC 1042-2002-AA , STC 2254-2003-AA, STC 2919-2002-AA STC 1444-2004-AA, entre otras) el contenido esencial del derecho de petición artículo 2.º, inciso 20, de la Constitución– está conformado por dos aspectos, el primero de los cuales está relacionado con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos por escrito a la autoridad competente, y el segundo, unido inevitablemente al anterior, está referido a la obligación de dicha autoridad de dar una respuesta al peticionante, la que debe ser por escrito y en un plazo razonable.
4. Que en ese sentido, se entiende que los reclamos presentados por el demandante deben merecer una respuesta por parte de la autoridad administrativa competente, siempre que haya cumplido los requisitos legales previstos en las leyes y reglamentos correspondientes. Esta respuesta, por cierto, no debe expresar necesariamente una concesión de lo peticionado, ni implica, en términos constitucionales, la adopción de una determinada formalidad en el acto de respuesta realizado por la Administración, asunto que supone un juicio de legalidad, mas no de constitucionalidad. En consecuencia, tanto la Dirección Nacional de Minería como el Consejo de Minería han dado respuesta a la solicitud presentada por el recurrente y han resuelto los recursos de impugnación por él interpuestos conforme a las normas procesales administrativas correspondientes.
5. Que, por lo demás, este Tribunal ha expuesto que la concesión administrativa y, por tanto, la concesión minera, tienen su origen en una facultad discrecional de la Administración, que se exterioriza mediante un acto de autoridad, por el cual se decide transferir unilateralmente a los particulares que cumplan las condiciones legales y reglamentarias de la concesión determinadas por el Estado el desarrollo de determinada actividad económica que tiene un carácter predominantemente público; este derecho al desarrollo de actividades, tales como la exploración o explotación minera, no implica la adquisición del derecho de propiedad sobre el predio concesionado; en consecuencia, la disposición de la venta por subasta pública resulta del ejercicio del derecho de propiedad que el Estado tiene sobre dicho bien. Incluso debe tenerse en cuenta que fue mediante Resolución N.º 036-2009/SBN, de fecha 17 de abril de 2009, que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) autorizó la venta por subasta pública del referido bien de su propiedad, destacándose que “el adjudicatario de la buena pro deberá tener en cuenta la superposición existente con la concesión minera no metálica, denominada Arenera San Pedro y las limitaciones que podrían existir respecto del predio materia de subasta”. También deberá tenerse en cuenta que del acta de la subasta realizada el 22 de mayo de 2009 se aprecia que la Comisión de Ventas de la SBN hizo saber que “cualquier nuevo propietario tiene conocimiento que sobre el predio a subastar existe una concesión minera cuya titularidad deberá respetarse conforme a la legislación minera especial. Por último, la adjudicataria de la Buena Pro manifestó que se comprometían a respetar la concesión minera haciendo referencia a una carta presentada con anterioridad a la Comisión de Ventas”.
6. Que por consiguiente, no apreciándose que los hechos cuestionados incidan en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales reclamados, la presente demanda deberá desestimarse en aplicación del artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional



Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

**SS.**  
**BEAUMONT CALLIRGOS**  
**CALLE HAYEN**  
**ETO CRUZ**

### 33. EXPROPIACIÓN

**SUMILLA:** *“Las entidades de la Administración Pública tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad. Por consiguiente, cuando requieran expropiar bienes inmuebles deben obrar con sujeción al principio de legalidad y al derecho al debido proceso, es decir, para que el derecho de propiedad puede ser adquirido válidamente mediante el acto de expropiación se requiere que exista una ley del Congreso de la República que exprese alguno de los motivos contemplados en la Constitución para que proceda la expropiación”.*

EXP. N.º 01342-2012-PA/TC  
AREQUIPA  
ROBERT MICHAEL  
HUACO MENÉNDEZ

#### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de noviembre de 2012 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Bustamente Barrios en representación de Robert Michael Huaco Menéndez contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, de fojas 82, su fecha 6 de enero de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Don Giancarlo Torreblanca Gonzales, en representación de don Robert Michael Huaco Menéndez, con fecha 10 de febrero de 2009 interpone demanda de amparo contra don Ronald Fernández Bravo en su condición de gerente general del Proyecto Especial Majes-Siguas, Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA); contra don Jesús Vilca Iquiapaza en su calidad de procurador público del Gobierno Regional de Arequipa y contra la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA), solicitando que los emplazados se abstengan de amenazar su derecho constitucional de propiedad, ya que AUTODEMA pretende solicitar el cierre y la cancelación de la ficha registral correspondiente a su predio-finca rústica denominado Pájaro bobo.

Sostiene el demandante que con fecha 21 de septiembre de 1956 adquirió el predio-finca rústica, denominado Pájaro bobo, ubicado en el distrito de Quilca, provincia de Camaná, departamento de Arequipa; que sin embargo con fecha 4 de noviembre de 2008 AUTODEMA publicó en el diario *La República* un comunicado informando que realizará el saneamiento físico legal de tierras, cerrando y cancelando la ficha registral N.º 76214, correspondiente a la finca denominada Pájaro bobo, en aplicación de la Ley N.º 26512 y Ley 27493.

Refiere adicionalmente que ante dicha situación con fecha 18 de diciembre de 2008 formuló oposición administrativa ante AUTODEMA a fin de que ésta acredite su derecho de propiedad sobre la finca Pájaro bobo; que la citada autoridad, mediante Oficio N° 052-2009-GRA-PEMS/GG-OAJ, le responde que conforme a lo dispuesto por los artículos 8° y 11° del Decreto Supremo N° 130-2001-EF no puede emitir pronunciamiento y que la oposición en comentario debe realizarse judicialmente. Finalmente sostiene que AUTODEMA no inscribe su supuesto derecho, por lo que no puede accionar judicialmente, teniendo como única vía la constitucional.

El procurador público del Gobierno Regional de Arequipa, con fecha 9 de marzo de 2009, deduce las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandado, falta de legitimidad para obrar del demandante, representación defectuosa o insuficiente del demandante, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda y falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda señalando que las áreas registradas en la Ficha N° 76214 fueron transferidas a la AUTODEMA, en virtud de la Ley N° 11061, la Ley N° 14197, la Ley N° 17716 y la Ley N.° 19995 (sic), y que en consecuencia no se advierte lesión a derecho constitucional alguno.

Con fecha 9 de marzo de 2009, don Ronald Fernández Bravo en su condición de gerente general del Proyecto Especial Majes Siguanas Autoridad Autónoma de Majes –AUTODEMA deduce las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandado, falta de legitimidad para obrar del demandante, representación defectuosa o insuficiente del demandante, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda y falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda en términos similares a los del procurador público del Gobierno Regional de Arequipa.

A fojas 302 de autos corre un escrito de fecha 5 de junio de 2009, presentado por don Luis Mauricio Antonio Huaco Zúñiga, mediante el cual solicita su incorporación al proceso en calidad de litisconsorte facultativo de la parte demandante. En el precitado escrito don Mauricio Antonio Huaco Zúñiga afirma que la sucesión intestada *Huaco Zavalaga* es actual propietaria del predio denominado Lomas Grandes de Camaná y solicita que se declare que el inicio del saneamiento físico-legal de los predios Pájaro bobo y Lomas grandes de Camaná; realizado por AUTODEMA lesiona su derecho a la propiedad. Mediante Resolución de fecha 15 de junio de 2009, el juzgado civil de Arequipa resolvió tener por apersonado a Mauricio Antonio Huaco Zúñiga en calidad de litisconsorte facultativo (véase fojas 308 del expediente).

El Octavo Juzgado Civil de Arequipa mediante Resolución de fecha 20 de abril de 2011, declaró infundadas las excepciones deducidas por los emplazados y saneado el proceso. Con fecha 20 de junio de 2011 declaró fundada la demanda por considerar que los emplazados han confiscado la propiedad del demandante. A su turno la Tercera Sala Civil de Arequipa, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda considerando que la vía constitucional no resulta idónea para la dilucidación del presente caso, siendo aplicable lo dispuesto por el artículo 5°, inciso 2), del Código Procesal Constitucional.

Este Tribunal, mediante Resolución de fecha 1 de agosto de 2012, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 119° del Código Procesal Constitucional solicitó a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP información para mejor resolver el presente caso, información que fue remitida a este Colegiado mediante Oficio N° 3608-2012-ZR N° XII-GR-PUBL enviado con fecha 16 de septiembre de 2012.

## FUNDAMENTOS

## Delimitación del petitorio

1. De la lectura de la demanda y los recursos de apelación y agravio constitucional, se desprende lo siguiente:
  - Que el demandante pretende que los emplazados se abstengan de amenazar su derecho de propiedad, con la cancelación de la ficha registral correspondiente a su inmueble (predio finca rústica denominado Pájaro bobo), cuya extensión es de 49,735.00 ha, y a pesar de no cumplir los requisitos legales y no pagar un justiprecio e indemnización.
  - Que el demandante cuestiona las razones por las cuales los emplazados consideran que su derecho de propiedad sobre la finca rústica denominada Pájaro bobo se ha extinguido.

En consecuencia, el demandante pretende que:

- a. Se declare la inaplicabilidad de la comunicación publicada en el diario *La República* con fecha 4 de diciembre de 2008, sobre cancelación de fichas registrales específicamente la ficha N° 76214, correspondiente al predio finca Pájaro bobo.
- b. Se declare sin eficacia la Subasta Pública de Predios Proceso INV-02 en lo relacionado a la oferta de unidades de terrenos que se encuentran dentro del área de la finca rústica Pájaro bobo.

## Consideraciones previas

2. A criterio de este Tribunal, la procedencia del amparo para casos de amenazas de vulneración de derechos constitucionales está supeditada a que tal amenaza sea **cierta e inminente**. Así, en la STC 00091-2004-PA/TC, específicamente en el fundamento 8, se afirmó que para ser objeto de protección frente a una amenaza a través de los procesos constitucionales, esta debe ser cierta y de inminente realización; es decir, el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan a una captación objetiva.
3. En consecuencia, para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios, y ser de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto. A su vez, el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos verdaderos; efectivo, lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados
4. Este Colegiado estima que el derecho de propiedad es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social y democrático de derecho. El derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70° de la Constitución se reconozca que el “derecho de propiedad es inviolable” y que el “Estado lo garantiza”.

5. El derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: **a)** un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, **b)** un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política.
6. Entonces cabe enfatizar que las restricciones admisibles para el goce y ejercicio del derecho de propiedad deben: **a)** estar establecidas por ley; **b)** ser necesarias; **c)** ser proporcionales, y **d)** hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En conclusión el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución (Cfr: 05614-2007-AA, fundamento 8).
7. No obstante la protección constitucional del derecho de propiedad, el mismo artículo 70° de la Constitución, con fundamento en la prevalencia del bien común, contempla la figura de la expropiación como potestad del Estado, esto es, la privación de la titularidad de ese derecho contra la voluntad de su titular. Por ello, puede considerarse que la propiedad es un derecho que puede ser sacrificado en cualquier momento si así lo exige la seguridad nacional o la necesidad pública, según lo señala el artículo 70° de la Constitución.
8. Pues bien, para que la expropiación como acto sea legítima debe observarse: **a)** el principio de legalidad, en virtud del cual la actividad de todas las personas y la Administración Pública están sometidas, primero, a la Constitución Política, y segundo, al ordenamiento jurídico positivo, **b)** el derecho al debido proceso del titular del derecho de propiedad en el procedimiento de expropiación.
9. Según el artículo 70.° de la Constitución vigente, el acto de expropiación para que sea constitucionalmente válido requiere:
  - a. Que existan motivos de seguridad nacional o de necesidad pública definidos por el Congreso de la República mediante una ley especial porque la naturaleza de las cosas así lo exige. Los motivos expropiatorios de la Constitución de 1979, en cambio, tenían que fundamentarse en la necesidad y utilidad públicas o en el interés social.
  - b. Que el Estado pague previamente, en efectivo, una indemnización justipreciada que incluya el precio del bien expropiado y la compensación por el eventual perjuicio, que, a su vez, debe ser establecida en el procedimiento expropiatorio. Es decir, que el Estado tiene el deber de indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño que no debía soportar.
9. Así pues, las entidades de la Administración Pública tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad. Por consiguiente, cuando requieran expropiar bienes inmuebles deben obrar con sujeción al principio de legalidad y al derecho al debido proceso, es decir, para que el derecho de propiedad puede ser adquirido válidamente mediante el acto de expropiación se requiere que exista una ley del Congreso de la República que exprese alguno de los motivos contemplados en la Constitución para que proceda la expropiación.
10. De lo expresado en el fundamento anterior, este Colegiado considera que se estará ante supuestos inconstitucionales de privación del derecho de propiedad, cuando: a) no exista una ley del

Congreso de la República que declare la expropiación sino otra norma con rango de ley; b) exista una ley del Congreso de la República que declare la expropiación, pero no exprese o señale alguno de los motivos contemplados en la Constitución para que proceda la expropiación, o se fundamente en motivos distintos; c) exista una ley del Congreso de la República que señale alguno de los motivos de expropiación contemplados en la Constitución, pero ésta se produzca sin indemnización.

En estos supuestos, el Estado **confisca** el derecho de propiedad por cuanto se apodera de la totalidad o de una parte considerable de los bienes de una persona sin que exista ley del Congreso de la República o sin que se presenten algunos de los motivos contemplados en la Constitución para que proceda la expropiación, o sin indemnización.

## **Análisis de la controversia**

### **Sobre la afectación del derecho a la propiedad regulado en los artículos 2º inciso 16) y 70º de la Constitución**

#### **Argumentos del demandante**

11. El demandante sostiene que los emplazados amenazan su derecho constitucional a la propiedad, ya que AUTODEMA pretende solicitar el cierre y la cancelación de la ficha registral correspondiente a su predio-finca rústica denominado Pájaro bobo. Manifiesta también que mediante la comunicación de fecha 4 de diciembre de 2008, difundida en el diario *La República*, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa Autoridad Autónoma de Majes Proyecto Especial Majes – Sigvas, se evidencia la amenaza a su derecho de propiedad.

#### **Argumentos de los demandados**

12. El procurador público del Gobierno Regional de Arequipa con fecha 9 de marzo de 2009 señala que las áreas registradas en la Ficha N° 76214 fueron transferidas a la AUTODEMA, con base en la Ley N° 11061, la Ley N° 14197 y la Ley N° 17716, extinguiendo el derecho de propiedad del demandante, y que en consecuencia no se advierte lesión a derecho constitucional alguno.
13. Don Ronald Fernández Bravo en su condición de gerente general del Proyecto Especial Majes-Sigvas, Autoridad Autónoma de Majes –AUTODEMA contestó la demanda en términos similares a los expuestos por el procurador público del Gobierno Regional de Arequipa.

#### **Consideraciones del Tribunal Constitucional**

14. De la valoración de los medios probatorios, obrantes en el expediente, puede advertirse que:
  - a. Se encuentra fehacientemente acreditado el derecho de propiedad del demandante sobre el predio-finca rústica denominado Pájaro bobo, ubicado en el distrito de Quilca, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, con una extensión de 49,735.00 ha, conforme consta de las anotaciones que aparecen en el Registro de Propiedad Inmueble de Arequipa. En efecto, a partir del asiento 9, de fojas 267, tomo 140 del Registro de Propiedad Inmueble de Arequipa (Zona Registral N° XII Camaná) de la Partida Registral N° 04002550, Ficha N° 00076214, aparece inscrita la propiedad del demandante (Cfr. folios 6 a 8 del tomo 1 del principal).



- b. Mediante la Resolución N° 0183-80-AA.DGRA/AR, del 8 de julio de 1990 que corre a fojas 9 del expediente, se reservan tierras eriazas existentes en un total de 471,576.00 ha, (cuatrocientas setenta y un mil quinientos setenta y seis hectáreas) a favor del Organismo de Desarrollo de Arequipa para ser destinadas al Proyecto Integral de Desarrollo Majes.
  - c. A través del artículo 174º de la Ley N° 23740 se adjudica la propiedad a favor de la Autoridad Autónoma de Majes de las tierras eriazas a que se refiere la Resolución N° 0183-80-AA.DGRA/AR en un área de 471,576.00 ha, Las que se encuentran inscritas en los Registros de Arequipa, Ficha N° 22010, véase fojas 73 a 109.
  - d. Los terrenos de la finca Pájaro bobo se encuentran comprendidos dentro de la extensión inscrita por AUTODEMA, y dicha autoridad afirma que la propiedad invocada por el demandante se ha extinguido (léase la contestación de la demanda a fojas 119 de los actuados).
  - e. La comunicación publicada en el diario *La República* con fecha 4 de diciembre de 2008, sobre cancelación de fichas registrales específicamente la ficha N° 76214, correspondiente al predio finca Pájaro bobo, con base en lo prescrito por la Ley N° 26512, la Ley N° 27493 y el Anexo 4 del D.U. N° 071-2001, artículo 7º del Decreto Supremo N° 130-2001-EF (fojas 11 del expediente), amenaza el derecho reclamado por el accionante.
  - f. El demandante ante la publicación mencionada en el párrafo anterior presentó oposición administrativa con fecha 18 de diciembre de 2008, obteniendo como respuesta el Oficio N° 052 -2009GRA-PEMS/GG-OAJ, en el cual la demandada afirma no estar facultada para emitir pronunciamiento sobre la oposición administrativa.
  - g. La Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA) es una entidad pública, propietaria y posesionaria de un área de 471,576.00 hectáreas, ubicadas en los distritos de Santa Rita de Siguan, Santa Isabel de Siguan y San Juan de Siguan de la Provincia de Arequipa; en el distrito de Lluta en la Provincia de Caylloma; en el distrito de Huancarqui de la Provincia de Castilla, y en los distritos de Quilca, Samuel Pastor y Nicolás de Piérola de la Provincia de Camaná, debidamente inscrita en la ficha N° 22010 del Registro de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° XII Sede Arequipa (véase fojas 73 de autos).
  - h. Dentro de las 471,576.00 hectáreas inscritas a favor de la entidad emplazada se encuentran las 49,735.00 hectáreas correspondientes al predio rustico Pájaro bobo ubicado en el distrito de Quilca, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, cuya titularidad corresponde al demandante, de acuerdo a lo señalado en el fundamento 14. a) de la presente.
15. Conforme a lo señalado en el considerando 10 de la presente estaremos ante un supuesto inconstitucional de privación del derecho de propiedad cuando no exista ley del congreso que ordene la expropiación o sin que se presenten algunos motivos regulados en la Constitución o no se cancele la indemnización, situación que se presenta en el caso de autos, toda vez que AUTODEMA reconoce el derecho de propiedad invocado por el demandante, sin embargo considera que éste se ha extinguido por mandato de la normativa siguiente: a) la Ley N° 11061, por la cual el Estado entraba en posesión de todos los terrenos eriazos del territorio nacional; b) la ley N° 14197, la que detalla que son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, cualquiera que fuese el título anterior de adquisición; c) la ley N° 17716

estableció que todos los terrenos eriazos pasaban a ser de dominio del Estado; y, d) la ley N° 19995, que dispuso que se revertían al dominio del Estado los terrenos eriazos.

16. Este Tribunal estima inaceptable el argumento de la entidad emplazada en lo referido a la extinción del derecho de propiedad que tiene el demandante sobre el bien en cuestión, debiendo reiterar que no basta invocar la naturaleza eriaza de un terreno para revertirlo a favor del Estado sin mediar un proceso de expropiación (Cfr. STC 07130-2006-AA fundamento 7). Adicionalmente se debe apreciar que la Constitución Política de 1933 (vigente a la fecha de inscripción de la primera de dominio del bien inmueble materia de litis) reconocía en su artículo 29º la inviolabilidad de la propiedad, siendo reiterada dicha tutela en la Constitución de 1979, artículo 125º, y por nuestra ley fundamental actual en su artículo 70º.

En dicho contexto, sostener la legalidad de la reversión de terrenos eriazos a favor del Estado sin cumplir con un proceso de expropiación, porque así lo disponen las leyes números 11061, 14197, 17716, 19995 (debiendo ser 19955), colisiona con lo dispuesto por nuestra norma constitucional en su artículo 70º y con lo prescrito por su artículo 51º, toda vez que los emplazados pretenden que las normas infraconstitucionales primen sobre nuestra Carta fundamental, requerimiento que no puede ser amparado, obviando adicionalmente que desde la promulgación de la Constitución de 1993, todas las normas preexistentes en el ordenamiento jurídico deben interpretarse con arreglo a ella.

17. Al haber demostrado el demandante: a) ostentar la propiedad del predio en cuestión; y, b) que no media proceso de expropiación alguno sobre el predio materia de litis; cabe concluir que el comunicado emitido por AUTODEMA, y difundido con fecha 4 de diciembre de 2008 en el diario *La República* lesiona su derecho a la propiedad, debido a que se establece un supuesto de reversión del terreno a favor del Estado, al amparo de normas que contravienen el mandato constitucional.
18. En el presente caso estamos ante una confiscación de la propiedad por parte del Estado sobre el predio denominado Pájaro bobo. Este Colegiado en la STC 03569-2010-AA, ha establecido que ante la confiscación pueden existir dos opciones de protección que son las siguientes:

a) Si el acto de confiscación del derecho a la propiedad privada tiene su origen en una norma con rango de ley, la sentencia estimatoria, además de disponer la inaplicación de la norma autoaplicativa al caso concreto, debe ordenar la nulidad de cualquier inscripción registral a favor del Estado y que se restituya la propiedad a la persona que se le confiscó, siempre y cuando el bien inmueble confiscado siga siendo propiedad del Estado; b) Si la propiedad confiscada por una norma con rango de ley ha sido transferida por el Estado a un tercero de buena fe y a título oneroso, la sentencia estimativa le ordenará al Estado que inicie el procedimiento de expropiación para que le abone al propietario que sufrió la confiscación una indemnización justipreciada por la propiedad confiscada, pues ordenar la restitución de la propiedad conllevaría que se le prive al tercero de buena fe y a título oneroso su derecho legítimo al uso y goce de la propiedad privada, lo cual afectaría también el principio de seguridad jurídica (Cfr. STC 03569-2010-AA fundamento 4).

En atención al considerando anterior, en el presente caso, se advierte que el titular del predio-finca rústica denominado Pájaro bobo, ubicado en el distrito de Quilca, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, con una extensión de 49,735.00 ha, con linderos por el **norte**, la

pampa y camino que cruza para la ciudad de Arequipa; **sur**, la barranca que linda con el mar, excluyéndose en este lindero el terreno que ocupa la caleta de Quilca hasta el punto en que se cruzan los caminos de Majes y Camaná; **oriente**, la ceja del Valle Quilca; **poniente**, la medianía del cerro conocido como Alto de Ramón y la mayor parte del sitio llamado tetillas, **es don Robert Michael Huaco Menéndez**; en consecuencia, la Oficina Registral del Registro de la Propiedad Inmueble de Arequipa debe mantener las inscripciones de dominio de los terrenos eriazos a favor de don Robert Michael Huaco Menéndez, registrado en el asiento 9, de fojas 267, tomo 140 del Registro de Propiedad Inmueble de Arequipa (Zona Registral N° XII Camaná) de la Partida Registral N° 04002550, Ficha N° 00076214.

Estando a lo expresado, se debe invalidar y dejar sin efecto la inscripción de dominio anotada en la Partida N° 22010 de los Registros de Propiedad Inmueble de Arequipa a favor de **AUTODEMA**, en lo que se superponga a la propiedad del demandante sobre el predio-finca rústica denominado Pájaro bobo, toda vez que se realizó en mérito a las leyes números 11061, 14197, 17716, 19995 (debiendo ser 19955), que resultan violatorias al derecho de propiedad del recurrente y, por tanto, deben ser inaplicadas.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la afectación del derecho a la propiedad, con el abono de costos.
2. **ORDENAR a la** Oficina Registral del Registro de la Propiedad Inmueble (SUNARP), Zona Registral N° XII – Sede de Arequipa, que mantenga las inscripciones de dominio de los terrenos eriazos a favor de don Robert Michael Huaco Menéndez, registrado en el asiento 9, de fojas 267, tomo 140 del Registro de Propiedad Inmueble de Arequipa (Zona Registral N° XII Camaná) de la Partida Registral N° 04002550, Ficha N° 00076214.
3. **ORDENAR a la** Oficina Registral del Registro de la Propiedad Inmueble (SUNARP), Zona Registral N° XII – Sede de Arequipa, invalidar y dejar sin efecto la inscripción registral de **AUTODEMA**, anotada en la ficha registral N° 22010 sobre un área total de 471,576.00 ha, **respecto de las áreas inscritas bajo la propiedad del demandante** y que está constituida en el terreno denominados finca rústica Pájaro bobo (Partida Registral N° 04002550).
4. **EXHORTAR a la** AUTODEMA a obrar con diligencia al momento de iniciar procesos de saneamiento físico legal, toda vez que ello debe realizarse sin contravenir lo dispuesto por nuestra Constitución, en el presente caso nos referimos específicamente a sus artículos 2º, inciso 16), y 70º.

Publíquese y notifíquese.

SS.  
URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
CALLE HAYEN

## **34. PROCESO COMPETENCIAL**

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2007  
PROCESO COMPETENCIAL  
Municipalidad Distrital de Surquillo (demandante) c. Municipalidad Distrital de Miraflores  
(demandada)**

### **Síntesis**

Demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Surquillo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, por considerar que se ha producido afectación de las competencias constitucionales previstas en los artículos 194º y 195º numerales 3 y 5.

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Mesía Ramírez, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

#### **I. ASUNTO**

Demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Surquillo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, por considerar que se ha producido afectación de competencias constitucionales.

#### **II. ANTECEDENTES**

##### **1. Demanda**

Con fecha 18 de mayo de 2007, mediante escrito recepcionado el 30 de mayo de 2007, modificado y complementado mediante escrito de fecha 8 de junio de 2007, la Municipalidad Distrital de Surquillo interpone demanda de conflicto competencial [1] contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, al considerar que el Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM emitido por la Municipalidad Distrital de Miraflores, a través del cual se aprueba la privatización del Mercado de Abastos N.º 1, y que según afirma la demandante estaría ubicado dentro de la circunscripción territorial que le corresponde, constituye una afectación a las esferas de competencias municipales; concretamente a lo dispuesto en los artículos 194º y 195º incisos 3 y 5 de la Constitución Política.

Principales fundamentos de la demanda:

- El proceso constitucional competencial materia de la demanda responde a la tipología de conflicto constitucional objetivo y positivo de atribuciones, debido a que con la emisión por parte de la demandada del Acuerdo de Concejo que ordenara la privatización del Mercado de Abastos N.º 1, se habría afectado -según afirma la demandante- su autonomía económica y administrativa para ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, respecto de los bienes públicos que se hallan bajo su circunscripción territorial, y que pasaron a formar parte del dominio de la demandante de pleno derecho con el acto de creación del distrito.

- Las competencias constitucionales afectadas (como consecuencia de haberse producido una injerencia conflictiva en la autonomía territorial) argumentadas por la demandante son:
- Las municipalidades (...) distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...) (artículo 194 de la Constitución)
- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: “(...)la Administración de bienes y rentas” (consagrada en el artículo 195º inciso 3 de la Constitución); y “(...) la organización, reglamentación y administración de los servicios públicos locales” (consagrada en el artículo 195º inciso 5 de la Constitución)
- Tanto el Decreto Ley N.º 11058 como el Decreto Ley N.º 11170, establecieron la circunscripción territorial del distrito de Surquillo, considerando los límites de este distrito con relación a los distritos de Surco y Miraflores.
- El territorio del distrito de Surquillo fue conformado como consecuencia de la escisión de los distritos de Surco y Miraflores; y en esa conformación del distrito de Surquillo hubo bienes inmuebles adquiridos por la demandada con anterioridad a la creación del distrito de Surquillo; entre ellos el Mercado de Abastos N.º 1, el Estadio Municipal, el Cementerio Municipal, el Depósito Municipal, entre otros.
- La regulación relativa a la creación del distrito de Surquillo omitió pronunciarse sobre los bienes públicos ubicados territorialmente en el distrito de Miraflores, y que a raíz de la escisión antes referida pasaron a formar parte del distrito de Surquillo. La demandante sostiene que debido a que los bienes -que con anterioridad a la creación de su distrito- que le pertenecieron a la demandada, tienen la calificación de bienes de dominio público, estos pasaron de pleno derecho a ser de dominio público de la demandante, y es en función de ello que la demandante reclama la titularidad de competencias y autonomía sobre tales bienes.
- Los bienes de dominio público existentes en el área territorial sobre la que se creó el distrito de Surquillo, ha sido materia de traslación de la titularidad de administración de puro derecho a favor de la demandante por tratarse de bienes de dominio público, y al ser parte integrante del territorio que dio origen al distrito de Surquillo.
- Las pretensiones esbozadas por la demandante se sustentan en que los inmuebles, desde que fueron adquiridos por la demandada, tenían la calidad de bienes de dominio público.
- Aun cuando la forma de adquisición de los bienes inmuebles materia de esta controversia hubieran sido adquiridos por la demandada de forma privada, ello no implicaría que los bienes gocen también de esa calidad, sino que más bien, teniendo en cuenta su titularidad de dominio y uso públicos, inmediatamente pasaron a ser de dominio público.
- Los argumentos que subyacen a la afirmación de que los bienes inmuebles fueron trasladados de puro derecho por mandato de la ley de creación del distrito de Surquillo, a ser de propiedad de la demandante, sostienen la tesis de la unidad e indivisibilidad del Estado.

- Bajo la concepción territorial del Estado como unitario pero descentralizado, por la autonomía política, administrativa y económica de sus circunscripciones territoriales, según el artículo 194º de la Constitución, es posible que los bienes públicos ubicados en parte de una circunscripción territorial pasen a dominio de otro distrito, más aún si tienen como finalidad un servicio público.
- La demandante, según afirma, ha adquirido jurisdicción y competencia sobre el Mercado de Abastos N.º 1 de Surquillo, al asumir la titularidad pública de dicho bien de servicio público, al igual que el cementerio municipal, el estadio municipal, la maestranza municipal y otras áreas destinadas a la prestación de servicios públicos locales.
- La demandante afirma que, desde la creación del distrito de Surquillo, se ha encargado de realizar una serie de acciones sobre el inmueble en el que viene funcionando el Mercado de Abastos N.º 1, y que fue precisamente el Concejo Municipal del distrito de Surquillo el encargado de construir dicho Mercado.
- Con fecha 4 de febrero de 1983, fecha en la que concluyeron los trabajos iniciados para la reconstrucción y rehabilitación del Mercado de Abastos N.º 1 de Surquillo, obras realizadas con recursos del Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), se celebró un Acta de Entrega con el Alcalde del distrito de Surquillo, quien recibiera la propiedad.
- El Mercado de Abastos N.º 1 es un bien de dominio público destinado al servicio público para la población del distrito de Surquillo, al igual que el cementerio, el estadio y el depósito municipal, siendo además sostenidos plenamente por la demandante, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 56º de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- La demandante solicita que se dirima acerca de la competencia territorial sobre sus atribuciones normativas, administrativas y económicas, pues considera que se han afectado, además de la competencia territorial, las atribuciones constitucionales que le corresponden, consagradas en el artículo 195º incisos 3 y 5.
- Tanto la Ley N.º 26569 como la Ley N.º 28181, referidas al proceso de privatización de los mercados municipales, son actos de gobierno que cada municipalidad provincial o distrital debe ejercer dentro de su jurisdicción y conforme a su competencia. Y, aunque el inmueble sobre el que yace el Mercado de Abastos N.º 1 está inscrito a nombre de la demandada, no es menos cierto que en ningún caso puede ella ejercer las funciones que la Ley dispone fuera del ámbito de su jurisdicción; pues, de lo contrario, ello ocasionaría la incursión en el ejercicio usurpador de la función que califica como delito de acuerdo al artículo 361º del Código Penal.

## 2. Contestación de la Demanda

Con fecha 3 de octubre de 2007, el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Miraflores se apersona al proceso y contesta la demanda, solicitando que sea desestimada.

Principales argumentos de la Contestación de la demanda:

- La Municipalidad Distrital de Miraflores tiene derecho a la libre disposición de sus bienes, en la medida en que goza del derecho de propiedad derivado de la igualdad y libertad, y aunque



el origen del derecho a la propiedad es de índole civil y no constitucional, concurre con preceptos constitucionales.

- Los artículos constitucionales 70º, 72º y 73º garantizan y regulan la inviolabilidad del derecho a la propiedad, mientras este sea ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites de Ley.
- Sobre los bienes de dominio privado, las entidades públicas ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos, y están sujetas al derecho común. Los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado, sobre los que ejerce el derecho de propiedad como cualquier persona de derecho privado; y, bienes de dominio público, sobre los que ejerce administración de carácter tuitivo y público.
- Los bienes que la demandante pretende, si bien son bienes de dominio público, están dentro de la esfera del dominio privado.
- A pesar de que la creación del distrito de Surquillo se conformó con parte del territorio que le correspondía al distrito de Miraflores, tanto el Mercado de Abastos como otros bienes inmuebles que actualmente se encuentran bajo su jurisdicción no le pertenecen.
- La regularización de la inscripción de la edificación del Mercado de Abastos se hizo al amparo de la Ley N.º 27957, y culminó con la inscripción de la fábrica en el Asiento 00001 de la Partida N.º 07017698 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima.
- El dominio y titularidad del derecho de propiedad le corresponde a la Municipalidad Distrital de Miraflores en la medida en que se trata de un bien de dominio privado.
- De acuerdo a la normativa sobre privatización de los mercados, no hay impedimento para que la Municipalidad Distrital de Miraflores pueda disponer del Mercado de Abastos, en tanto se trata de un inmueble de su propiedad, que aun cuando se encuentra ubicado fuera de su jurisdicción le pertenece.
- El Acuerdo de Concejo N.º 0032-2007-MM no afecta, atenta ni viola lo establecido en el artículo 194º de la Constitución, en tanto la disposición de la Municipalidad Distrital de Miraflores de uno de los bienes de su propiedad no afecta la autonomía municipal.
- Lo que la demandante pretende es que se impida y limite el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad de contratar, más aún cuando el derecho a la propiedad es inviolable, y a nadie se le puede privar de su ejercicio.
- Si bien a las Municipalidades constitucionalmente se les reconoce autonomía, tal autonomía no implica autarquía, pues aquella debe ser ejercida en el marco de los derechos constitucionales, los bienes jurídicos constitucionales, y el ordenamiento jurídico.
- La pretensión de la demandante tiene por objeto dejar sin efecto un Acuerdo de Concejo que es finalmente un acto administrativo, y en lo que a la legislación municipal se refiere, se trata de un bien público dentro de la esfera privada.

- La garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse al principio de unidad del Estado, en el ejercicio de la autonomía. Los gobiernos locales deben respetar el sistema de competencias establecido en la Constitución y en las leyes orgánicas, o de ser el caso en las leyes ordinarias.
- La privatización de los mercados se trata en una ley especial; por lo tanto, en el caso de autos, el conflicto alegado no tiene dimensión constitucional.
- El proceso constitucional competencial es autónomo respecto de otros procesos judiciales o constitucionales; se orienta a la tutela del orden constitucional objetivo, que se asienta en los principios de redistribución territorial del poder y de separación de poderes y órganos.
- Cuando la norma constitucional, en el artículo 195º inciso 3, señala que otorga a los gobiernos municipales competencia para la administración de sus bienes y rentas, lo hace en el sentido de sus bienes propios y no de terceros, y el Mercado de Abastos N.º 1 es un bien de propiedad de la Demandada, y no de la Demandante.
- En cuanto a la competencia que otorga la Constitución a los gobiernos municipales para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, prevista en el artículo 195º inciso 5, señala la demandada que el Mercado de Abastos N.º 1 es un bien de servicio público pero de dominio privado, y que la propiedad le corresponde a la Municipalidad Distrital de Miraflores, aun cuando la Municipalidad Distrital de Surquillo tiene la administración fáctica no atribuida normativamente.
- La demandante pretende hacerse de un bien de dominio privado, mediante una demanda de conflicto competencial, a fin de enervar otras demandas en proceso.
- Las municipalidades distritales y provinciales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo.
- La finalidad de los municipios es velar por el bien común, y los instrumentos de bienestar para tal fin son los servicios públicos.
- No existe conflicto competencial posible, en la medida en que el Acuerdo de Concejo versa sobre un bien inmueble propio, privado y patrimonio exclusivo de la Municipalidad de Miraflores.
- No existe conflicto de naturaleza constitucional por dos razones básicas: (i) por ser evidente que las atribuciones previstas para la Municipalidad de Surquillo no precisan ser reconocidas a través de un proceso competencial; y, (ii) porque el supuesto conflicto se daría en virtud de un derecho de administración y disposición de un bien inmueble de naturaleza pública aunque de propiedad privada de la Municipalidad de Miraflores, mas no de naturaleza constitucional o de ley orgánica.

### **3. Solicitud de Medida Cautelar**

La Municipalidad Distrital de Surquillo, con fecha 13 de junio de 2007, presentó ante este Tribunal solicitud de medida cautelar, a efectos de lograr: (i) la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM de la Municipalidad Distrital de Miraflores, por el que se

aprueba la privatización del Mercado de Abastos N.º 1 y se dispone la conformación de un Comité Especial de Privatización para tal fin; y, (ii) la suspensión provisional de toda disposición, acto o resolución que pueda emitir la Municipalidad Distrital de Miraflores, su Alcalde, el Concejo Municipal o cualquiera de sus Gerencias, a efectos de ejercer competencias y/o atribuciones sobre los bienes de dominio público existentes dentro de la demarcación territorial de la Municipalidad Distrital de Surquillo, pero cuya inscripción registral se encuentre a nombre de la Municipalidad de Miraflores.

### III. MATERIAS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

- a. Análisis de los presupuestos del conflicto competencial y del rol que en ese marco corresponde a este Tribunal Constitucional.
- b. La relevancia del territorio, como elemento esencial de las Municipalidades, y la atribución de competencias por razón de territorio.
- c. Los bienes públicos, su tratamiento, y el supuesto de la mutación demonial.
- d. Los mercados: su calificación como bienes públicos y la privatización de los mismos.
- e. La aplicación del Test de Competencia.
- f. Las competencias constitucionales asignadas a las Municipalidades, en relación a la administración de sus bienes, y en especial de los servicios públicos locales en el ámbito de su jurisdicción territorial.
- g. Definición de la correspondencia de la titularidad, para el ejercicio legítimo de las competencias constitucionales en conflicto.
- h. Acerca de la competencia para la privatización de los mercados públicos

### IV. FUNDAMENTOS

#### § 1. CUESTIONES PRELIMINARES

##### 1. Delimitación del Petitorio de la demanda

###### 1. La demandante solicita como pretensiones:

- Se determine la correspondencia de competencia territorial exclusiva a favor de la demandante, para el ejercicio de las atribuciones consagradas en los artículos 194, y 195º incisos 3 y 5 de la norma constitucional; solicitando, en este marco de atribución de competencia territorial, dos cuestiones adicionales:
- 1. De **manera general**, que dicha competencia territorial pueda ser ejercida sobre los bienes de dominio público existentes como parte de la demarcación territorial de la demandante, y;

2. De **manera específica**, que igual competencia territorial pueda ser ejercida sobre el Mercado de Abastos N.º 1

- Se declare la **Nulidad** del Acuerdo de Concejo emitido por la demandada, al tratarse de un acto viciado de incompetencia, y que ello se dé como consecuencia de declararse fundadas las pretensiones reseñadas, citadas precedentemente.

## 2. Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar

2. En cuanto a la medida cautelar solicitada por la demandante, es necesario evaluar los elementos esenciales de toda medida cautelar; en primer lugar, en relación al *fumus boni iuris* (apariencia del derecho), en el caso de autos, la pretensión cautelar para ser estimada requiere a *priori* la definición por parte de este Colegiado respecto de a quién (*Demandante o Demandada*) corresponde ejercer las competencias constitucionales cuya titularidad se reclama. En consecuencia, no se configura la apariencia del derecho.
3. En segundo lugar, es necesario evaluar el *periculum in mora* (peligro en la demora); si bien la demandada ha emitido el Acuerdo de Concejo que aprueba la privatización del Mercado de Abastos N.º 1 y la conformación de un Comité de Privatización, no es menos cierto que la sentencia que emita este Colegiado “(...) vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. (...) [2]”; en esa medida consideramos que tampoco se evidencia el elemento de peligro en la demora, dado que *–en caso así correspondiera y de acuerdo a lo expuesto–* la reversibilidad del acto es aún viable.
4. Finalmente, y con respecto al elemento de la adecuación (uso de medida adecuada a los fines perseguidos), el fin perseguido mediante la instauración del conflicto competencial es que este Tribunal defina a quién corresponde el ejercicio legítimo de las competencias constitucionales reclamadas. De autos se evidencia que el contenido en la pretensión cautelar (que es la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM y de todo acto de disposición que pueda darse sobre los bienes de dominio público) no es adecuado para los fines perseguidos, pues los actos de disposición no constituyen impedimento alguno para que este Tribunal se pronuncie acerca de la titularidad para el ejercicio de las competencias constitucionales invocadas.
5. En consecuencia, por los fundamentos esgrimidos, este Colegiado se pronuncia por la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

## 3. Acerca de las Excepciones planteadas por la demandada

6. La demandada propuso las excepciones de: (i) Falta de Legitimidad para obrar de la demandante; (ii) Litispendencia; y de (iii) Representación defectuosa e insuficiente de la demandante
7. En el caso de autos, la demandante tiene legitimidad para obrar, en la medida en que la relación material del conflicto se ha producido entre dos gobiernos municipales que se afirman como titulares de las competencias constitucionales reseñadas en el Fundamento 1.

Tal legitimación para el caso materia de análisis concuerda con lo dispuesto en el art. 109º del C.P.Const. La Municipalidad Distrital de Surquillo considera que la Municipalidad Distrital de Miraflores ha emitido un acto (*Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM*) viciado de incompetencia en términos constitucionales. En tal sentido, nos encontramos ante una relación jurídica procesal, de índole constitucional, válidamente instaurada.

8. Con relación a la excepción de litispendencia, tal como este Tribunal Constitucional ha expresado, “Precisamente sobre la base de esta especificidad del Derecho Procesal Constitucional es pertinente indicar que el competencial es un proceso constitucional autónomo respecto de otros procesos judiciales o constitucionales, y (...) orientado predominantemente a la tutela del orden constitucional objetivo, el cual se asienta en los principios de redistribución territorial del poder –*división vertical*– y en el de separación tanto de poderes como de órganos constitucionales –*división horizontal*–, sin que ello implique omitir la presencia de la dimensión subjetiva. Condicionar la resolución del presente proceso competencial a lo que se resuelva en los procesos (...) a los que hace referencia el demandado, implicaría que este Colegiado abdique de su función de ser el órgano encargado del control constitucional, según establece el artículo 201º de la Constitución y, en particular, de la tutela de los fines de los procesos constitucionales previstos en el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional [3]”. Qué duda cabe, la finalidad de los procesos ordinarios dista mucho de la función de defensa del ordenamiento constitucional que se persigue en un proceso constitucional como el conflicto competencial. En consecuencia, la excepción de litispendencia queda descartada.
9. Respecto de la última excepción planteada por la demandada, de representación defectuosa, este Colegiado considera que el tenor del Acuerdo de Concejo N.º 044-2007-MDS [4] es suficiente para dar cumplimiento al requisito exigido para los procesos de conflicto competencial, requisito previsto en el artículo 109 *in fine* del C.P.Const.
10. Absueltas las excepciones planteadas, corresponde a este Tribunal abocarse al análisis de fondo de la materia en el presente conflicto competencial.

#### 4. Análisis de los presupuestos del Conflicto Competencial

11. La Constitución Política ha establecido que <<Corresponde al Tribunal Constitucional: (...) 3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley>> (artículo 202º). Y, el Código Procesal Constitucional (en adelante, C.P.Const.) ha reconocido en el Título Preliminar, numeral III, como fines de los procesos constitucionales; <<(...) garantizar la primacía de la Constitución (...)>>. Adicionalmente, el C.P.Const. señala, en referencia a la pretensión en el Proceso Constitucional de Conflicto Competencial, que <<El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones (...), afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. (...)>> (artículo 110º).
12. Consideramos relevante y pertinente precisar que los procesos constitucionales de conflictos competenciales y su tipología han sido materia de pronunciamiento por parte de este Tribunal. Así, se ha señalado que los conflictos competenciales pueden ser **típicos o atípicos**. Entre los conflictos competenciales **típicos**, cabe mencionar los conflictos competenciales **positivos y negativos**. El “(...) conflicto constitucional **positivo** se produce cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o

atribución constitucional; el conflicto constitucional **negativo** se da cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional [5]”.

En cuanto a los conflictos competenciales **atípicos**, este Tribunal ha tratado, en primer término, el (i) *conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales*, indicando que “Puede este clasificarse en: a) conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*; b) conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de *omisión*. En el conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional [6]”.

Y, en segundo término, los (ii) *conflictos por omisión en cumplimiento de acto obligatorio*, indicando que“(…), si bien es cierto que los “típicos” conflictos positivo y negativo de competencia pueden dar lugar al proceso competencial, también lo es que cuando el artículo 110 del C.P.Const. establece que en éste pueden ventilarse los conflictos que se suscitan cuando un órgano rehúye deliberadamente actuaciones “afectando” las competencias o atribuciones de otros órganos constitucionales, incorpora también en su supuesto normativo a los *conflictos por omisión en cumplimiento de acto obligatorio*, pues no cabe duda de que cuando un órgano omite llevar a cabo una actuación desconociendo las competencias constitucionales atribuidas a otro órgano constitucional, las “afecta”. No se trata, pues, de la disputa por titularizar o no una misma competencia, sino de aquella que se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro [7]”.

13. “(…), el conflicto se identifica como un contraste entre dos o más órganos surgido al afirmar (o negar) éstos recíprocamente su competencia para actuar sobre una determinada materia y cuya resolución corresponde a un ente superior. (…), el conflicto se define como un tipo de controversia jurídica que se distingue de las demás, tanto por sujetos (*son autoridades dotadas de poderes públicos*) como por el objeto (*que es la competencia para realizar un acto determinado*). Aparece así el término <<conflicto>> unido al concepto de <<competencia>>[8]. El conflicto se presenta en la medida en que “Uno de los órganos considera el comportamiento del otro ilegítimo, al violar las reglas competenciales, y lesivo, al invadir la propia esfera de atribuciones [9]”.
14. En el caso de autos, se trata de dos gobiernos locales (*Municipalidad Distrital de Surquillo y Municipalidad Distrital de Miraflores*), los que afirman tener las competencias constitucionalmente atribuidas a los gobiernos locales, específicamente en relación a que: a) <<Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia>> (artículos 194º); y b) <<Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: (...) (3). Administrar sus bienes y rentas (...); (5) Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad>> (artículo 195º incisos 3 y 5). Es importante resaltar que, en el caso que



nos convoca, los entes en conflicto son órganos de gobierno que se caracterizan por ostentar personería jurídica de derecho público.

15. Respecto de los presupuestos que deben concurrir en los procesos constitucionales de esta naturaleza, este Colegiado se ha pronunciado [10] y ha establecido la existencia de un *elemento subjetivo* que implica que los sujetos involucrados en el conflicto competencial ostenten la legitimidad especial establecida en el artículo 109º del C.P.Const.; es decir, que se trate de poderes del Estado, órganos constitucionales, gobiernos regionales o municipales; y, de otro lado, la existencia de un *elemento objetivo*; es decir, que la materia objeto del conflicto tenga sustento constitucional o en las leyes orgánicas que correspondan.

16. Con referencia al conflicto competencial planteado, y en relación a los elementos antes señalados, como presupuestos propios de este proceso constitucional, debemos indicar lo siguiente:

▪ *Configuración del Elemento Subjetivo*

Es de observarse que, en el conflicto competencial de autos, el elemento subjetivo queda plenamente configurado, en la medida en que, en concordancia con lo previsto por el artículo 109º numeral 2 del C.P.Const., el conflicto competencial instaurado se presenta entre dos gobiernos municipales (ambos sujetos legitimados para ser parte en el proceso constitucional competencial), y es cada uno de ellos el que se reconoce como titular legítimo –por razones contrapuestas– para el ejercicio de las competencias municipales cuestionadas.

▪ *Configuración del Elemento Objetivo*

En el caso bajo análisis se trata, en efecto, de un conflicto a propósito de las competencias constitucionales plasmadas en los artículos 194º y 195º incisos 3 y 5 de la norma fundamental, referidas específicamente a la competencia municipal territorial y al ejercicio de autonomía en esta materia; así como a la competencia asignada a los gobiernos municipales para administrar sus bienes y rentas, y para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

Es necesario señalar que al oponer el conflicto competencial de autos a dos gobiernos municipales, en el que ambos se afirman como titulares de las competencias constitucionales esbozadas, se trata de un **típico conflicto positivo de competencias**, y dicha cuestión deberá ser dilucidada por este Colegiado, debiendo definir a cuál de los órganos en conflicto corresponde ejercer la competencia(s) constitucional(es) reclamada(s).

17. En el proceso constitucional instaurado, el acto que la demandante considera ilegítimo e invasor de competencias, es el Acuerdo de Concejo aprobado y emitido por la demandada, a efectos de proceder a la privatización del Mercado de Abastos N.º 1, disponiéndose la conformación de un Comité Especial de Privatización para tal objetivo. Se afirma “En relación a los actos que pueden ser objeto del conflicto (...) que cualquier acto lesivo, cualquier comportamiento puede dar origen a un conflicto, teniendo escaso relieve la forma que presente este acto. (...) [11]”.

18. La definición por parte de este Tribunal Constitucional sobre a quién corresponde la titularidad de las competencias reclamadas, acarreará –*en su caso*– la anulación o no del acto o disposición cuya incompetencia se argumenta, lo que será consecuencia lógica de la determinación que se haga con relación al reparto competencial y a la titularidad correspondiente. Se dice que “(...)La competencia se configura como un poder-deber; y por ello como algo indeclinable; cuando el órgano titular ejerce alguna de las facultades que integran su competencia, no lo hace por un interés propio sino para el cumplimiento de los fines normativamente determinados.(...)[12]”.
19. Habiéndose configurado en el conflicto competencial instaurado los presupuestos requeridos (elemento subjetivo y elemento objetivo), este Tribunal se encuentra habilitado para realizar el análisis que le permita determinar a quién corresponde ejercer legítimamente las competencias constitucionales reclamadas.

## § 2. CONCEPTOS CONSTITUCIONALES RELEVANTES

### 1. El territorio como elemento esencial de los gobiernos locales, en tanto delimitador de competencias

20. Los gobiernos locales tienen como uno de sus elementos esenciales el territorio, que es la superficie física sobre la que se asienta una Municipalidad que ejerce *ius imperium* local en ese espacio, al cual nos referiremos en detalle por ser de trascendencia para la absolución del caso que nos convoca.
21. Se considera que el territorio municipal está conformado por el espacio geográfico en el que el Municipio despliega y ejerce su poder. El principio de descentralización del Estado es el fundamento que subyace al concepto de territorio municipal que se desprende de lo dispuesto en el artículo 189º de la Constitución. Para efectos jurídicos y políticos, no basta el mero espacio geográfico asignado, sino que éste requiere de un procedimiento preestablecido, a fin de que dicho suelo pueda constituirse en una circunscripción territorial.
22. Este procedimiento ha sido establecido en la LOM, que señala “Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo (...)” <<artículo III del Título Preliminar>>.
23. Este Colegiado ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la importancia de la circunscripción territorial de los gobiernos locales, como parámetro que permita regular sus respectivas competencias. En tal sentido, ha precisado: “(...), las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente; de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal puedan vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194º de la Constitución no distingue entre un gobierno municipal y otro, sean de rango provincial o distrital, debido, justamente, al ámbito territorial dentro del que cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones [13]”. En esa línea, la LOM, en el artículo 124º citado en el apartado anterior, ha establecido el tipo de relaciones que deben establecer los gobiernos locales entre sí, esencialmente de respeto mutuo de sus competencias y gobierno.

24. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha indicado que “Las Municipalidades son definidas como gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas las cuales les son asignadas atendiendo a lo siguiente: a) *Competencia por territorio*. Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, sólo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (*esto se conoce como la Jurisdicción*). (...) [14]”.
25. Así, claro está que los gobiernos municipales ejercen sus competencias en el ámbito territorial (*competencia territorial*) que les corresponde de acuerdo a ley; de lo contrario se daría una invasión ilegítima del ámbito competencial asignado. Cada gobierno municipal ejerce autonomía en el marco de sus competencias.
26. La demandada afirma: “Cuando el Decreto Ley N.º 11058 que crea el distrito de Surquillo, con parte del territorio del Distrito de Miraflores, el Mercado de Abastos y otros inmuebles de nuestra propiedad, a pesar de estar dentro de su jurisdicción no les pertenecen, (...) [15]”. Así, el Mercado de Abastos N.º 1, desde la creación del distrito de Surquillo, pertenece a la jurisdicción territorial de aquélla, y por tanto su gobierno local ha venido ejerciendo competencias sobre dicho inmueble en ese contexto.

## 2. El régimen de los bienes públicos

27. La demandante afirma que los bienes inmuebles de propiedad de la demandada que fueran adquiridos con anterioridad a la creación del distrito de Surquillo, ubicados dentro del territorio segregado que dio origen a este nuevo distrito, **por tratarse de bienes de dominio público, pasaron de pleno derecho a ser de titularidad de dominio público para la administración del nuevo distrito, por imperio de la ley y por ser parte del territorio que le dio origen. Afirma además que se ha producido una traslación de dominio de puro derecho de los bienes públicos** (*Mercado de Abastos N.º 1, Cementerio, Estadio y Depósito Municipal*) existentes en el área territorial sobre la que se creó el distrito de Surquillo [16].
28. En contraposición a ello, la demandada considera que el Mercado de Abastos N.º 1 forma parte de su patrimonio, y aun cuando reconoce que el bien es de uso público, afirma que se encuentra en la esfera del dominio privado [17], lo cual constituye un contrasentido.
29. A propósito de los bienes de dominio público, la Constitución ha establecido en el artículo 73º la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los tales bienes. Y este Colegiado, en relación a esta disposición constitucional, ha indicado que “(...) En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de “inalienables”, es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, i.e., que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno [18]”.
30. “(...). El dominio público es una técnica de intervención mediante la que se afectan a una finalidad pública determinada (...) -ya sea el uso o el servicio público-(...) ciertos bienes de titularidad pública (...), dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. En consecuencia, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público. El primero: la titularidad pública de los bienes que la LPE (art.1) quiere definir como propiedad. Pero esta calificación jurídica es lo que menos importa, pues en todo caso se trata de una titularidad dominical de naturaleza *sui géneris*. El segundo, la

afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad o utilidad pública (...). El tercero, (...); la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de bienes [19].

31. De otro lado, “(...) en razón de la finalidad pública que motiva la afectación, (...) distingue entre los bienes destinados al uso público y al servicio público (...). Son bienes destinados al **uso público** aparte de los que integran el demanio marítimo e hidráulico (...) los caminos, calles, paseos, puentes, parques y <<demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general>> (subrayado nuestro).

En cambio, son **bienes de servicio** público los edificios (...) que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, tales como <<mataderos, *mercados*, lonjas, hospitales, hospicios, museos (...), escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte>>, etc. [20].

32. En cuanto a dominialidad administrativa, “(...) parte de la causa material y el marco territorial (...). También abarca los bienes destinados a una prestación de servicio público con posterioridad a los procesos de privatización [21]”.

33. La doctrina ha teorizado acerca de la figura de las *Mutaciones Demaniales* [22], entendiendo por estas a los “(...) cambios que se producen en el estatuto jurídico de la [demanialidad] de un bien que continúa siendo de dominio público. Estos cambios pueden tener lugar por alteración del sujeto titular del bien o por modificaciones en su afectación. El cambio de titularidad puede obedecer, a su vez, a distintas razones. (...). Por ejemplo, (...) la segregación de parte de un término municipal, en el que existen bienes del demanio municipal, para agregarlo a otro. Más habitual es en nuestros días (...) la mutación demanial que acompaña a la transferencia del servicio al que el bien de dominio público sirve de soporte. El cambio de titularidad [en la administración] es en este caso una consecuencia de la redistribución de competencias. (...), cuando se trata de los bienes destinados a un servicio público la regla es que el cambio de titularidad del servicio comporta el cambio de titularidad de los bienes afectos al mismo. (...) [23]”.

34. La Constitución asigna como parte de las competencias de los gobiernos locales administrar sus bienes <<artículo 195, inciso 3>>; y, en función de ello, la LOM ha definido como bienes de propiedad municipal *los bienes inmuebles de uso público destinados a servicios públicos locales*, así como *los edificios municipales y todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad* <<artículo 56º>> (subrayado agregado). Además, la Constitución en el reparto de competencias asigna a los gobiernos locales el organizar, reglamentar y administrar sus servicios públicos. <<artículo 195, inciso 5>>.

35. Se ha señalado que “(...) el servicio público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público (...) [24]”. En el caso de autos, en el inmueble en el que funciona el Mercado de Abastos N.º1 se brinda el servicio público de mercados que constituye una prestación que persigue fines de interés público.

36. En referencia a los mercados, se ha indicado que “(...) Pueden los municipios construir los mercados y arrendar su explotación o encargarse de ambas cosas, que en gran número de casos será lo preferible, y cabe que las leyes reconozcan a los Municipios el derecho exclusivo

de vender ocupando la vía pública, para reunir en un solo o varios mercados todos los vendedores y poder ejercer una mayor inspección en la venta de los artículos de consumo [25]”.

37. El Mercado de Abastos N.º 1 ha sido erigido sobre un bien inmueble, cuya propiedad registralmente figura inscrita a nombre de la demandada desde antes que se creara el distrito de Surquillo. No obstante, en dicho inmueble se brinda el servicio público de mercados destinado a satisfacer –qué duda cabe– una finalidad pública e interés colectivo, a favor y en beneficio de los vecinos de la localidad en la que la demandante ejerce gobierno. Adicionalmente, según afirma la demandante, ha tenido a su cargo la construcción del Mercado de Abastos N.º 1, la compra de frigoríficos, del arrendamiento de los puestos, la ampliación y remodelación del inmueble, así como de la concesión en uso de los puestos mediante subasta pública, entre otros [26].
38. Este Colegiado considera relevante advertir que, a nivel del ordenamiento jurídico nacional, es el Decreto Supremo N.º 154-2001-EF; *Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los bienes de propiedad estatal*, una norma de rango reglamentario que ha definido cuáles son los *bienes de dominio público*, entre ellos “a) Los bienes destinados al uso público, (...), cuya conservación y mantenimiento le corresponde a una entidad estatal; b) Los bienes de servicio público, que son aquellos destinados directamente al cumplimiento de los fines públicos de responsabilidad de las entidades estatales; así como los bienes destinados directamente a la prestación de servicios públicos (...)” <<artículo II del Título Preliminar>>.
39. Además, cabe señalar que la norma antes referida ha definido los *bienes del dominio privado del Estado* como aquellos que, siendo de propiedad de la entidad pública no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. Sobre los bienes de dominio privado, las entidades públicas ejercen el derecho de propiedad con todos sus tributos, sujetándose a las normas del derecho común. <<Artículo III del Título Preliminar>>. Respecto de los bienes del Estado de dominio privado, este Colegiado se ha pronunciado indicando que “Los bienes que no están afectos al servicio público, al uso público o al interés nacional (...) constituyen, *prima facie*, bienes de dominio privado y, como tal, son embargables [27].”
40. El Mercado de Abastos N.º 1 constituye un bien de dominio público que ha sido afectado y es el soporte para brindar un servicio público, que es el de mercados. Además, en el caso de autos ha operado una **mutación demanial**, en la que el bien de dominio público, al estar afectado para fines de un servicio público, **ha cambiado de titularidad de dominio público para la administración**, pues se redistribuyeron competencias ante la creación del distrito de Surquillo y, desde entonces, las competencias constitucionales de administración del bien, así como de reglamentación y organización del servicio público de Mercados, han sido ejercidas legítimamente por la demandante.

### 3. Los Mercados Públicos y su privatización

41. La LOM, en términos de autonomía, indica que “(...) La autonomía (...) radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico” <<artículo II del Título Preliminar>>. La autonomía municipal está constituida por varios elementos, y entre ellos, podemos citar la autonomía administrativa, referida a la organización y prestación de los servicios públicos locales [28].

42. Como ya se señaló en fundamentos precedentes, una de las competencias que constitucionalmente se asigna a las Municipalidades es la de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos de su localidad, aspecto congruente con la autonomía administrativa reconocida a las Municipalidades. Este Colegiado considera que es en el ejercicio de dicha autonomía administrativa que corresponde a la Municipalidad que ejerce legítimamente las competencias constitucionales asignadas, en virtud de la ejecución de un acto de gobierno, decidir acerca de la privatización del bien de dominio público que administra, por formar parte de la jurisdicción territorial que le compete.
43. Desde el año 1996 se reguló la privatización de los mercados públicos [29] (Ley N.º 26569 y su Reglamento, así como la Ley N.º 27111) a fin de dotar a los Gobiernos Locales del país de un instrumento que no sólo les permita suprimir sus gastos corrientes en el mantenimiento y funcionamiento de los mercados públicos, sino que puedan incrementar sus recursos disponibles o cumplir con las obligaciones atrasadas, muchas de ellas en cobranza judicial, que vienen asumiendo de administraciones anteriores, contribuyendo asimismo a ser los gestores de nuevas microempresas de comercialización que personalmente son atendidas por quienes regularmente realizan transacciones con el público consumidor [30].
44. Privatizar significa “(...) <<transferir una empresa o una *actividad pública* al sector privado>>. Transferencia, pues, al sector privado de una empresa o de una *actividad* (...) que son públicas [31]”. (subrayado agregado). Es evidente que es objeto de privatización aquello que no es del ámbito privado.
45. No debemos perder de vista que lo que se privatiza *stricto sensu* es el servicio público de mercados, y claro está que dicho servicio público tiene como soporte el inmueble en el cual el servicio se materializa, y cuya titularidad en la administración del bien público viene ejerciendo la demandante, en los términos expuestos en el fundamento 40, supra.

### § 3. ANÁLISIS DEL CONFLICTO COMPETENCIAL

#### 1. Aplicación del *Test de Competencia*

##### a. Presupuestos del *Test de Competencia*

46. Tal como señaláramos en líneas precedentes, corresponde a este Tribunal definir a quién corresponde el ejercicio de las competencias constitucionales demandadas en este Conflicto Competencial, y para efectos de que el conflicto planteado sea resuelto, es necesario realizar una labor de interpretación constitucional y delimitar así la titularidad de las competencias. Procederemos a continuación a la aplicación del *Test de Competencia*.
47. Este Colegiado ha definido en materia del *Test de Competencia* que “De conformidad con dicho *test*, en primer lugar se debe analizar el *principio de unidad*. Luego, se debe ingresar propiamente en el análisis del principio de competencia, relacionado con la lista de materias pormenorizada previstas en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. (...) [32]”.



▪ ***Principio de Unidad***

48. La Constitución prescribe que “(...) El estado [peruano] es uno e indivisible (...). Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” <<Artículo 43>>. Respecto al principio de Unidad del Estado, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “El Estado de nuestro país es unitario, (...). (...); por más descentralización que exista, el gobierno no puede dejar de ser unitario. (...). Para no dejar dudas al respecto se ha señalado que “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación [33]” (subrayado agregado).
49. Con relación a la descentralización, este Tribunal considera que “Para (...) entender correctamente el proceso de descentralización, (...), es necesario reconocer que cualquier tipo de análisis que se realice de las autonomías que se les reconoce con el subsecuente reparto de competencias, debe respetar (...), la unidad del Estado peruano como marco que guíe el proceso, (...) [34]”. (subrayado agregado).
50. El artículo 189º de la Norma Fundamental establece que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.”
51. Así, el territorio nacional se divide *-entre otros-* en distritos, y dentro de cada distrito corresponde ejercer gobierno a las municipalidades distritales respetando el ámbito jurisdiccional asignado, y en cada uno de los actos que se realice, debe subyacer el interés de velar por el principio de unidad del Estado.
52. En el caso de autos, se trata de dos Municipalidades que fungen de sujetos del conflicto competencial; que reclaman ser titulares *-simultáneamente-* de dos competencias constitucionalmente previstas (artículos 194º y 195º numerales 3 y 5), y es a este Colegiado a quien le corresponde definir cuál de las Municipalidades es la titular para el ejercicio legítimo de las competencias constitucionales. No debemos perder de vista que ambos órganos se encuentran en el mismo nivel de la división territorial estatal, que es el nivel local, no existiendo jerarquía entre ambos órganos.
53. En línea con el principio de unidad del Estado, lo relevante es que el servicio de mercados sea brindado con independencia de quién ostente la propiedad del bien inmueble a nivel registral, materia, además, que no corresponde a este Tribunal determinar.
54. El Estado peruano es unitario y descentralizado; se conforma por entidades descentralizadas en las que cada una de ellas ostenta autonomía, en lo político, económico y administrativo, dentro de la jurisdicción territorial que les corresponde. La jurisdicción territorial define en qué porción del territorio del Estado las Municipalidades ejercen autonomía. El territorio es uno de los elementos esenciales de los gobiernos locales.

▪ ***Principio de Competencia***

55. A efectos de establecer el parámetro de control (*bloque de constitucionalidad*) en aras de la interpretación constitucional que generará la plataforma sobre la cual se realice el control. Este Colegiado considera oportuno citar los mandatos constitucionales, así como las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM) [35], que se concatenan para efectos de contar con un parámetro de control adecuado en las materias que son relevantes para resolver el conflicto que nos convoca. Si bien la Norma Fundamental ha previsto un listado de competencias asignadas a los gobiernos locales, es la LOM la norma que desarrolla *in extenso* tales disposiciones constitucionales.
56. En aplicación del bloque de constitucionalidad, parámetro de control para la interpretación constitucional, corresponde a este Colegiado interpretar las competencias respecto de las cuales se ha planteado el conflicto, a la luz no sólo de la norma fundamental, sino que se debe incorporar a dicho bloque las disposiciones pertinentes de la LOM, tal como lo señaláramos.
57. Sobre las competencias constitucionales cuya titularidad se discute en el presente conflicto competencial, la Constitución expresa que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...). <<Artículo 194>>. La demandante afirma [36] que, como consecuencia de la afectación que la demandada realiza respecto de la competencia territorial de la que se considera titular, se le han afectado sus competencias constitucionales, tanto para administrar sus bienes y rentas <<artículo 195º, numeral 3>>, como para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales que están bajo su responsabilidad <<artículo 195º, numeral 5>>. Dicho mandato constitucional es corroborado por lo dispuesto en la LOM <<artículo II del Título Preliminar>>.
58. En cuanto a los servicios públicos locales, en línea con lo previsto en la Constitución <<artículo 195 numeral 5>>, la LOM prevé que “Los gobiernos locales (...) promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción” <<artículo IV del Título Preliminar LOM>>. Así, queda claro que los gobiernos locales tienen a su cargo que los servicios públicos locales que pertenecen a su circunscripción territorial, sean brindados en forma adecuada.
59. En cuanto a bienes y rentas de las municipalidades, la Constitución atribuye a los gobiernos locales competencias para administrarlos <<artículo 195 numeral 3>>, y además ha indicado que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico <<artículo 73>>. En esa línea, la LOM ha previsto qué debe entenderse por bienes y rentas de las municipalidades, y las características especiales que ostentan los bienes de dominio público de las municipalidades. Así, “Los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio. El patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley. Los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles. (...)” <<artículo 55º LOM>>. Además, es la LOM la que ha enumerado como bienes de las municipalidades: “(...) 1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales. (...) 2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad. (...)” <<artículo 56º LOM>>, dotando así de contenido a la disposición constitucional.

60. En la medida en que, tal como se ha señalado en los fundamentos 26 y 40, *supra*, el Mercado de Abastos N.º 1 constituye un servicio público que pertenece al ámbito de jurisdicción territorial de la demandante, tal como lo afirma incluso la demandada; más aún cuando la LOM ha establecido que se entiende *por bien municipal* aquel inmueble de uso público destinado a un servicio público local (*en el caso de autos, el servicio público de Mercados*), así como los edificios municipales y sus instalaciones que hubieran sido adquiridos, construidos y/o *sostenidos* por la Municipalidad, como es el caso de la Municipalidad de Surquillo respecto del Mercado de Abastos N.º 1.
61. En consecuencia, al haber operado una *mutación demanial* (Ver fundamento 33, *supra*) en la medida en que el bien de dominio público que ha servido como soporte al servicio público de mercados, fue trasladado a la jurisdicción de la Municipalidad demandante desde su creación, corresponde a ella la administración de este bien inmueble a través del que se brinda el servicio público ya referido. Se produjo, por tanto, una redistribución tácita de competencias en este extremo. Con esto, el Tribunal Constitucional no pretende pronunciarse sobre la titularidad de la propiedad inscrita en los Registros Públicos, sino sobre la titularidad de dominio público para la administración del Mercado de Abastos N.º 1.
62. Este Colegiado, ha expuesto en los fundamentos 35 y 37, *supra*, sobre la naturaleza y el fin públicos que persigue el bien público que sirve de soporte a la prestación del servicio público de mercados, y que sobre él opera.
63. La privatización de los mercados públicos pertenecientes a las Municipalidades fue regulada por normativa legislativa específica, y tal como la Norma Fundamental prevé, es factible que los bienes de uso público sean concedidos a particulares para su mejor aprovechamiento económico <<artículo 73 *in fine*>>. Este Colegiado considera que tal decisión y la ejecución de tal proceso están inmersas y forman parte de las competencias constitucionales asignadas a las Municipalidades para administrar sus bienes y rentas, así como para administrar, reglamentar y organizar los servicios públicos de su localidad, en el marco de la competencia territorial que corresponda.
64. La LOM ha consignado un precepto para regular las relaciones entre las municipalidades. Así: “Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno”. <<artículo 124º LOM>>. De modo que la ley ha previsto los mecanismos institucionales para afrontar en común la privatización de los mercados públicos de ser el caso.
65. Este Tribunal ha logrado definir que el Mercado de Abastos N.º1 : (i) es un bien de servicio público por la finalidad pública que persigue; (ii) que se encuentra en la jurisdicción territorial asignada a la Municipalidad demandante[37]; (iii) que se ha dado una **mutación demanial**, en la medida en que el bien público que sirve como soporte al servicio público de Mercados, fue incorporado a la jurisdicción de la demandante desde su creación; (iv) que la privatización constituye un acto de gobierno que, como tal, compete adoptar a la Municipalidad que legítimamente ejerce competencias respecto de dicho bien público; y que (v) las Municipalidades deben mantener respeto mutuo de las competencias que a cada una corresponde ejercer, así como del gobierno.

66. En consecuencia, consideramos –*luego de la labor interpretativa constitucional realizada y de la aplicación del Test de Competencia*– que el ejercicio de las competencias constitucionales reclamadas en el presente conflicto competencial –respecto del Mercado de Abastos N.º 1 en tanto bien de servicio público– le corresponde, en forma legítima, a la Municipalidad demandante.

67. Finalmente, como ya se ha establecido, los bienes de dominio público materia del proceso constitucional instaurado están ubicados y pertenecen a la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Surquillo, y es ella la legítima titular de las competencias constitucionales reclamadas.

## V. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por la Municipalidad Distrital de Surquillo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, por cuanto se han afectado las competencias cuyo ejercicio le corresponde en virtud de los artículos 194º, y 195º incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado, respecto de los bienes destinados a servicios públicos pertenecientes a su jurisdicción territorial, como es el caso del Mercado de Abastos N.º 1. Y, en consecuencia, **NULO** el Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM, emitido por la Municipalidad Distrital de Miraflores, a través del cual se aprueba la privatización del Mercado de Abastos N.º 1.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO**

**MESÍA RAMÍREZ**

**VERGARA GOTELLI**

**BEAUMONT CALLIRGOS**

**CALLE HAYEN**

**ETO CRUZ**

**ÁLVAREZ MIRANDA**

[1] La Municipalidad Distrital de Surquillo ha actuado debidamente representada por el Alcalde del distrito, y en materia jurisdiccional por el Procurador Público Municipal en los términos señalados en los documentos obrantes a fojas 19 y 20 del expediente. Adicionalmente, es relevante mencionar que, a fojas 20, obra el Acuerdo de Concejo N.º 044-2007-MDS, mediante el que se autoriza al Procurador Público a iniciar acciones contra el Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM de fecha 9 de mayo de 2007, que dispuso la privatización del Mercado de Abastos N.º 1.

[2] Artículo 113º del C.P.Const.

[3] STC 00006-2006-CC/TC (Fund. 5)

[4] Fojas 20 del expediente

[5] STC 00006-2006-CC/TC (Fund. 17)

[6] STC 00006-2006-CC/TC (Fund. 22)

[7] STC 00005-2005-CC/TC (Fund. 23)

[8] TRUJILLO RINCÓN, María Antonieta. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. p. 59.

[9] Óp. Cit. p. 60.

[10] STC 0006-2006-PC/TC (Fundamentos 6, 7, 8, 9, 10 y 11)

[11] Óp. Cit. p. 158.

[12] GÓMEZ MONTORO, Ángel. El Conflicto entre órganos constitucionales. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 262.

[13] STC 015-2003-AI/TC (Fundamento 4)

[14] STC 3283-2003-AA/TC (Fundamento 11)

- [15] Contestación de la demanda (Fundamento Sétimo - pág. 17)
- [16] Demanda (Fojas 99 y 100 del Expediente)
- [17] Contestación de la Demanda (Apartado Sexto)
- [18] STC 0048-2004-AI (Fundamento 107)
- [19] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel et ál Los Bienes Públicos (Régimen Jurídico). Madrid: Tecnos, 1997. p. 37.
- [20] Óp. Cit. p.38.
- [21] DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 10.<sup>a</sup> edición actualizada. Buenos Aires – Madrid: Ciudad Argentina, 2004. p. 199.
- [22] Entiéndase por ‘demaniales’ el dominio público.
- [23] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel ... Óp. Cit. pp. 42-43.
- [24] DROMI, Roberto. Óp. Cit. p. 825.
- [25] GASCÓN MARÍN, José. Municipalización de los servicios públicos. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1904. pp. 234-235.
- [26] Demanda (Fojas 104 del Expediente)
- [27] STC 00015-2001-AI (Fundamento 29)
- [28] D’AZEVEDO GARCÍA, Martín. “Temas Municipales”. Lima: Gaceta Jurídica, 1997. pp. 199-200.
- [29] Es necesario precisar que mediante la Ley N.º 27001, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 26 de noviembre de 1998, se estableció como precisión “que la transferencia de los mercados de abastos ubicados en inmuebles de propiedad del Estado, sea municipal o de cualesquiera otras entidades comprendidas dentro del Sector Público Nacional, se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley N.º 26569 - Ley de Privatización de los Mercados Públicos”.
- [30] Decreto Supremo N.º 004-96-PRES
- [31] RETORTILLO BAQUER, Martín. “Reflexiones sobre las Privatizaciones”. En: Revista de Administración Pública (Centro de Estudios Constitucionales). N.º 144. Madrid. Setiembre – Diciembre 1997. p. 7.
- [32] STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados)
- [33] STC 0002-2005-AI/TC (Fundamento 44)
- [34] STC 00002-2005-AI. (Fundamento 41)
- [35] Ley N.º 27972 ‘Ley Orgánica de Municipalidades’, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de mayo de 2003.
- [36] Demanda (Fojas 105 del Expediente)
- [37] Cuestión sobre la que no hay controversia, dado que la Municipalidad demandada así lo reconoce.